

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕЧНІСТЮ ХАРЧОВИХ
ПРОДУКТІВ ДЕРЖАВИ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Виконала: магістрантка 2-го курсу, групи 8.2810-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне
управління та адміністрування»
І.П. Коваленко

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії та
управління, доцент,
к.філос.н. Широбокова О.О.

Рецензент: доцент кафедри соціальної філософії
та управління,
доцент, к.філос.н. Цапліна І.С.

Запоріжжя – 2021

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління
Кафедра соціальної філософії та управління
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної філософії та
управління

_____ Т.І.Бутченко
« _____ » _____ 2021 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТЦІ

Коваленко Інні Петрівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Публічне управління безпечністю харчових продуктів держави: європейський досвід для України

керівник роботи Широбокова Ольга Олександрівна, к.філос.н., доцент,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затвердені наказом ЗНУ від «18» червня 2021 року № 914-с

2. Строк подання студентом роботи 8 грудня 2021 року

3. Вихідні дані до роботи Брулевич В.В. Безпечність харчових продуктів за законодавством України та Європейського Союзу. Судова апеляція. 2016. № 2 (43). С. 75–83.; Крисанов Д.Ф. Інтеграція агрохарчового сектора України в єдиний нормативний простір Європейського Союзу: монографія. Київ: Держ. установа «Ін-т економіки та прогнозув. НАН України», 2016. 368 с; Прядко А. Генезис становлення системи безпеки харчових продуктів у Європейському Союзі. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 5. С. 112–118.; Система державного регулювання безпечності харчових продуктів в Україні: на шляху вдосконалення. *Реформа системи харчової безпеки: міжнародний досвід та рекомендації для України* : аналітичний звіт International Finance Corporation. Київ, 18 травня 2009. 68 с

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Проаналізувати історію дослідження публічного управління безпечністю харчових продуктів держави. 2. Уточнити основні поняття дослідження: «безпечний харчовий продукт», «компетентний орган», «державний контроль», «система аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках НАССР»); 3. Визначити принципи та методи дослідження публічного управління безпечністю харчових продуктів в Україні та країнах Європейського Союзу. 4. Дослідити сутність європейської системи безпечності харчових продуктів; 5. Проаналізувати систему аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), яка застосовується в країнах

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 101 сторінок, 72 позиції у списку літератури.

БЕЗПЕЧНИЙ ХАРЧОВИЙ ПРОДУКТ, КОМПЕТЕНТНИЙ ОРГАН, ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ, ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ХАРЧОВІ ПРОДУКТИ, СИСТЕМА АНАЛІЗУ НЕБЕЗПЕЧНИХ ФАКТОРІВ ТА КОНТРОЛЮ У КРИТИЧНИХ ТОЧКАХ (НАССР)

Мета дослідження: полягає у дослідженні та виявленні перспектив вдосконалення публічного управління безпечністю харчових продуктів у сучасній Україні з врахуванням європейського досвіду.

Об'єкт дослідження: сфера безпечності харчових продуктів.

Предмет дослідження: перспективи вдосконалення публічного управління безпечністю харчових продуктів у сучасній Україні з врахуванням європейського досвіду.

Методи дослідження: аналіз, структурно-функціональний, групування, порівняльний та ретроспективний аналіз, моделювання.

Гіпотеза: вдосконалення публічного управління безпечності харчових продуктів в Україні задля підвищення експортного потенціалу та рівня захисту здоров'я та життя громадян країни можливо за умови приведення національної системи контролю у відповідність до регуляторної та адміністративної політики і практик Європейського Союзу.

Висновки: 1. Застосування радянської моделі публічного управління безпечністю харчових продуктів в Україні не гарантувало захисту громадян від харчових отруєнь та хвороб, спричинених продуктами харчування, та знижувало експортний потенціал країни.

2. Базові принципи та найкращі практики європейської моделі публічного управління у сфері безпечності харчових продуктів необхідно враховувати при вдосконаленні національної системи публічного управління у сфері, що досліджується.

3. Подальше вдосконалення інспекційної служби, лабораторної служби, інформації, навчання та комунікації в країні з урахуванням європейського досвіду сприятиме підвищенню ефективності національної системи контролю.

SUMMARY

The qualifying paper consists of 101 pages and includes 72 items in the bibliography.

SAFE FOOD STUFF, COMPETENT AUTHORITY, STATE SUPERVISION, FOOD LEGISLATION, HAZARD ANALYSIS AND CRITICAL CONTROL POINTS (HACCP)

Purpose of research: to investigate and identify prospects of improvement of public control over food safety in contemporary Ukraine considering for European experience.

Object of research: the field of food safety.

Subject of research: prospects of improvement of public control over food safety in contemporary Ukraine considering for European experience.

Methods of research: analysis, structural-functional analysis, grouping, comparative and hindsight analysis, simulation.

Hypothesis: improvement of public control over food safety in Ukraine in order to enhance export capacity and health protection and wealth level of citizens of the country is achievable subject to bringing the national control system in compliance with regulatory and administrative policies and practice of the European Union.

Conclusions: 1. Application of the Soviet model of public control over food safety in Ukraine did not guarantee population protection against food intoxications and diseases caused by food and downgraded export potential of the country.

2. Core principles and best practice of European model of public control in the field of food safety should be considered while improving the national public control system of the field being the object of research.

3. Further improvement of inspection service, laboratory service, information, training and communication in the country considering for European experience will facilitate the increase of efficiency of the national control system.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕЧНІСТЮ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	10
1.1.Історія дослідження проблеми публічного управління безпечністю харчових продуктів держави	10
1.2.Уточнення основних понять дослідження: «безпечний харчовий продукт», «компетентний орган», «державний контроль», «система аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках».....	16
1.3.Принципи та методи дослідження публічного управління безпечністю харчових продуктів в Україні та країнах Європейського Союзу.....	23
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕЧНІСТЮ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	29
2.1.Сутність європейської системи безпечності харчових продуктів.....	29
2.2.Система аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР) як комплексний та системний підхід до гарантування безпечності харчових продуктів в країнах Європейського Союзу	45
2.3.Організаційно-правові засади найефективніших моделей контролю безпечності харчових продуктів в країнах Європейського Союзу	56
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕЧНОСТЮ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ З ВРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ	68
3.1.Сучасний стан публічного управління безпечністю харчових продуктів в умовах реалізації євроінтеграційної політики України.....	68
3.2.Основні шляхи вдосконалення публічного управління безпечністю харчових продуктів в сучасній Україні.....	79
ВИСНОВКИ.....	87
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	90

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. У сучасному світі такі категорії, як безпека та якість, є національною ідеєю всіх розвинених країн. Саме високі вимоги до безпеки та якості харчових продуктів і дотримання цих вимог є одними з вирішальних складових національної безпеки кожної держави.

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

Наразі питання належного забезпечення безпеки та якості харчових продуктів набувають дедалі більшого значення і в Україні. Гострота цих проблем та необхідність їх всебічного вирішення підсилюються у зв'язку із прагненням України стати повноправним членом Європейського Союзу. Однією із важливих передумов набуття цього статусу є приведення національного законодавства та системи безпечності харчових продуктів у відповідність із європейськими як необхідна умова зближення засад господарювання та забезпечення випуску харчової продукції, що буде задовольняти вимоги європейських і міжнародних нормативних документів. Вищезазначені обставини зобов'язують нас враховувати не лише власний позитивний та негативний досвід, але й аналізувати досвід у цій сфері інших країн.

У 2014 році Україна підписала та ратифікувала «Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [61]. Угоду про асоціацію між Україною та ЄС часто називають «дороговказом для внутрішніх реформ в Україні». Реалізація санітарних та фітосанітарних заходів у рамках Угоди про асоціацію регулюється статтею 64 Главою 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з нею» – Україна має наблизити своє законодавство про санітарні та фітосанітарні

заходи до законодавства ЄС, як це визначено у Додатку V до цієї Угоди. Додатковим підґрунтям для зміни українського законодавства та розробки нового харчового законодавства стало Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 228-р «Про схвалення Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (санітарні та фіто санітарні заходи) розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», якою визначено графік систематичної нормативно-правової адаптації законодавства до законодавства ЄС, та Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2016 року № 1106 «Про виконання Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [51; 19].

Результатом реалізації заходів стосовно наближення законодавства України у сфері СФЗ до права ЄС є розширення доступу до ринку ЄС, постійне зростання обсягів торгівлі між Україною та ЄС аграрної та харчової продукції.

Так, Україна зайняла перше місце за темпами зростання імпорту до ЄС сільськогосподарської продукції (агрорік липень 2018 – липень 2019 року).

За 9 місяців 2019 року «оборот торгівлі сільськогосподарськими товарами між Україною та ЄС збільшився на 23 % і сягнув рекордного показника у 7,5 млрд. дол. США. Згідно з щомісячним моніторинговим звітом Європейської Комісії про стан торгівлі агропродукцією, з листопада 2018 по жовтень 2019 року імпорт до ЄС сільськогосподарської продукції зі США становив 12,3 млрд. євро, з Бразилії – 11,7 млрд. євро, з України – 7,3 млрд. євро. За 2019 рік найбільш стрімким було зростання експорту з України – 41 % (2,1 млрд. євро в грошовому вираженні). За підсумками III кв. 2019 року Україна експортувала рекордні 39,8 млн. тонн зернових, що на 44 % більше минулорічного показника за аналогічний період. Позитивне сальдо склало 3,2 млрд. дол. США. Найбільшими торговельними партнерами для України в ЄС залишаються: Нідерланди,

Польща, ФРН, Іспанія, Італія, Франція та Бельгія. Основні обсяги поставок до ЄС Україна забезпечує за рахунок зернових та олійних культур, а також соняшникової олії і макухи» [56].

Між іншим, Україна має і негативний досвід у сфері зовнішньої торгівлі. Так, в харчових продуктах українського виробництва, що експортувалися, були встановлені перевищення рівнів залишкових кількостей антибіотиків (мед), встановлено наявність патогенних сальмонел (продукція птахівництва) тощо, що получило своє відображення в повідомленнях швидкого обміну інформацією для харчових продуктів та кормів (RASFF). В країні різко погіршилась епідемічна ситуація, пов'язана з харчовими продуктами. Це є результатом недоліків в системі простежуваності, виконанні вимог вже діючого законодавства, а також відтоком кадрів та різким зниження рівня кваліфікації фахівців.

Саме зазначене вище й зумовило актуальність вивчення найефективніших європейських моделей контролю за безпечністю харчових продуктів, сучасного стану правових та організаційних засад державного контролю безпечності харчових продуктів в Україні та шляхів його вдосконалення з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу.

Об'єкт дослідження: публічне управління безпечністю харчових продуктів.

Предмет дослідження: перспективи вдосконалення публічного управління безпечністю харчових продуктів у сучасній Україні з врахуванням європейського досвіду.

Мета дослідження полягає у дослідженні та виявленні перспектив вдосконалення публічного управління безпечністю харчових продуктів у сучасній Україні з врахуванням європейського досвіду, та у розробці оптимальних шляхів цього вдосконалення.

Досягнення цієї мети передбачає розв'язання таких завдань:

– проаналізувати історію дослідження публічного управління безпечністю харчових продуктів держави;

– уточнити основні поняття дослідження: «безпечний харчовий продукт», «компетентний орган», «державний контроль», «система аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках НАССР»);

– визначити принципи та методи дослідження публічного управління безпекою харчових продуктів в Україні та країнах Європейського Союзу;

– дослідити сутність європейської системи безпеки харчових продуктів;

– проаналізувати систему аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), яка застосовується в країнах Європейського Союзу як комплексний та системний підхід до гарантування безпеки харчових продуктів;

– проаналізувати організаційно-правові засади найефективніших моделей контролю безпеки харчових продуктів в країнах-членах Європейського Союзу;

– дослідити сучасний стан публічного управління безпекою харчових продуктів в умовах реалізації євроінтеграційної політики України;

– визначити основні шляхи вдосконалення публічного управління безпекою харчових продуктів в сучасній Україні.

Головна гіпотеза: вдосконалення публічного управління безпекою харчових продуктів в Україні сприятиме підвищенню експортного потенціалу та рівня захисту здоров'я та життя громадян країни за умови приведення всіх складових національної системи контролю у відповідність до регуляторної та адміністративної політики і практик Європейського Союзу.

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури.

РОЗДІЛ I

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕЧНІСТЮ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

1.1. Історія дослідження проблеми управління безпечністю харчових продуктів держави

У контексті реалізації європейської інтеграційної політики в Україні постає вельми нагальною проблема створення ефективної системи публічного управління безпечністю харчових продуктів, яка б відповідала міжнародним стандартам, була здатною швидко вирішувати питання, зумовлені викликами трансформаційних перетворень як міжнародного, так і національного характеру. За цих умов істотно зростають вимоги до підвищення ефективності та результативності діяльності управлінь безпечністю харчових продуктів та ветеринарної медицини Державної служби України з питань безпечністю харчових продуктів та захисту споживачів, кадрового забезпечення, своєчасності і якості управлінських рішень.

Вивчення літературних джерел з питання проблеми публічного управління безпечністю харчових продуктів виявило, що за роки незалежності України вітчизняній проблемі публічного управління безпечністю харчових продуктів не приділялося значної уваги українськими фахівцями і науковцями. Проте, щодо порушеного питання проведено чимало досліджень з боку світових міжнародних організацій, в рамках проектів Європейського Союзу після вступу України до Світової організації торгівлі та підписання та ратифікації «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [61].

Українська система державного регулювання безпечністю харчових продуктів в до реформаторський період не відповідала вимогам СОТ, і більшість

країн світу її не визнавали. «Низька якість сировини та кінцевої продукції незважаючи на наявність значних ресурсів, невідповідність системи державного регулювання безпечності харчових продуктів європейській та міжнародній практиці, застосування застарілих інструментів регулювання помітно підірвало експортний потенціал України, знижувало конкурентоспроможність її сільського господарства та харчової галузі» [58, с. 24-29].

Тому питання реформування публічного управління безпечністю харчових продуктів з урахуванням найкращих практик Європейського Союзу постало дуже гостро. Актуальність цієї проблеми підсилилася у зв'язку із прагненням України стати повноправним членом Європейського Союзу. Це стало поштовхом для всебічного вивчення українськими фахівцями та науковцями найкращих практик Європейського Союзу з метою їх подальшого адаптування до національних умов та впровадження в Україні задля усунення недоліків, які негативно впливали на експортний потенціал держави та здоров'я споживачів.

Проблемам вдосконалення вітчизняного законодавства та системи державного контролю у сфері контролю за безпечністю харчових продуктів з урахуванням європейського досвіду у сфері забезпечення безпеки та якості харчових продуктів з метою запровадження в Україні найбільш дієвої та сприятливої для національних особливостей моделі публічного управління безпечністю харчових продуктів присвячені праці вчених-правознавців та економістів: В. Башинського, А. Бирки, В. Брулевича, М. Гавриляк, О. Галкіної, Г. Казанцевої, Д. Кирсанова, А. Прядко, Ю. Сливи, Л. Шульгіної, Т. Чурилової та інших науковців, а також Міжнародної фінансової корпорації IFC (International Finance Corporation).

Тривалий час в Україні діяла система, в якій держава забезпечувала безпечність харчових продуктів шляхом надмірного регулювання діяльності операторів ринку. Контроль здійснювався щодо кінцевого продукту, що не гарантувало безпечності. Крім того, наявність обтяжливих дозвільних процедур, надмірного контролю створювали корупційні ризики.

Так, за результатами аналітичного звіту 2009 року, проведеного Міжнародною фінансовою корпорацією IFC (International Finance Corporation), «основні юридичні, нормативні та інституційні моменти, що безпосередньо впливали на державну систему регулювання безпечності харчових продуктів в Україні, характеризувалися наступними рисами:

- законодавство й нормативна база були фрагментовані та суперечливі;
- численні обов'язкові стандарти та інші вимоги були застарілі і надто деталізована з зосередженням уваги на занадто детальному контролі готової продукції замість контролю процесів виробництва;
- вкрай недостатніми були обмін інформацією та координація дій між державними органами, що відповідали за безпечність харчових продуктів. При цьому чіткий розподіл повноважень між органами контролю був відсутній. Наслідком цього була невизначеність та дублювання функцій, надмірний обсяг перевірок та загальна неефективність контролю. Одні й ті самі питання контролювали декількома державними органами, що негативно позначалося на конкурентоспроможності підприємств харчової галузі;
- контроль та підтримання на належному рівні безпечності харчових продуктів в Україні забезпечувався шляхом відбору зразків харчових продуктів, обов'язкової сертифікації та перевірки з виїздом на місця, які проводилися занадто часто замість того, щоб запровадити ефективну та дієву систему контролю виробничих процесів, засновану на аналізі ризиків (на зразок HACCP);
- лише обмежена кількість випробувальних лабораторій були акредитовані за стандартом ISO 17025, дослідні лабораторії працювали за застарілими, ще радянськими нормативами і не відповідали вимогам, що діяли у Європейському Союзі та інших розвинутих країнах;
- не була створена дієва та всеохоплююча система відстежування продукції внаслідок чого вкрай важко було вчасно відкликати з ринку небезпечні продукти, а також виявляти виробників, що не дотримувалися чинних вимог, та застосовувати до них певні заходи стягнення за порушення безпечності харчових продуктів.

Тепер більш детально зупинимося на недоліках публічного управління безпекою харчових продуктів в Україні до початку реформування системи регулювання безпеки харчових продуктів на базі сучасних світових стандартів, норм та принципів.

Законодавча база регулювання безпеки харчових продуктів в Україні складалася з низки фрагментарних законів, окремі положення яких дублювалися. Вони були спадщиною СРСР. Загалом ця законодавча база характеризувалася такими системними проблемами:

- законодавство, що регулювало безпеку харчових продуктів, було суперечливим, несистемним, і мало прогалини в питаннях регулювання. До того ж, були відсутні ефективні засоби, які б забезпечували його дотримання. Це також сповільнювало процес його гармонізації із продовольчим законодавством ЄС;

- сучасна міжнародна система регулювання безпеки харчових продуктів (НАССР) хоча і згадувалася в декількох законодавчих документах, але не мала ефективних механізмів упровадження. Державні службовці були не підготовлені для здійснення контролю дотримання вимог системи НАССР, і не могли, відповідно, визначити, чи діє система належним чином;

- попри те, що за роки незалежності в Україні було прийнято значну кількість законодавчих актів з питань безпеки харчових продуктів, організаційні та законодавчі засади державного регулювання безпеки та якості харчових продуктів не були належним чином гармонізовані з практикою розвинутих країн, і досі частково базувалися на принципах радянської епохи.

Основні характеристики системи регулювання безпеки харчових продуктів в до реформаторський період в Україні були наступні:

- багато застарілих, занадто інструктивних обов'язкових до виконання стандартів та інших вимог, які диктували, наприклад, яку конкретну рецептуру, вид обладнання або сировину потрібно використовувати, для будь-якого виду продукції, яка мала вироблятися серійно, необхідно було затверджувати нормативну документацію;

– контроль безпечності харчових продуктів базувався переважно на випробуванні зразків, а не на комплексній та ефективній системі управління, що відповідає існуючим ризикам (такій, як НАССР);

– відсутність систем забезпечення відстежуваності продукції.

Ці особливості створювали проблеми, що стосувалися не лише безпечності та конкурентоспроможності кінцевих продуктів, а й інновацій та продуктивності виробничого процесу. Більше того, відповідальність за контроль безпечності харчових продуктів була розпорошена між численними установами.

До контролю безпечності харчових продуктів, а також контролю за здоров'ям тварин та рослин були залучені такі органи виконавчої влади:

1. Міністерство охорони здоров'я України – Державна санітарно-епідеміологічна служба України;

2. Міністерство аграрної політики України:

– Державний комітет ветеринарної медицини України,

– Державна служба з карантину рослин України;

3. Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт);

4. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди) – Державна екологічна інспекція.

Україна продовжувала використовувати систему державного регулювання безпечності харчових продуктів, отриману нею у спадщину від Радянського Союзу до 2014 року.

Основні вади системи державного контролю безпечності харчових продуктів в той період в Україні можна охарактеризувати так:

– була відсутня чітка організаційна структура на національному рівні (через дублювання функцій органів контролю), чіткі механізми або принципи координації дій різноманітних регуляторних органів на національному рівні були відсутні;

– не була розроблена належна система планування контролю, що унеможлиблювало здійснення оцінки її ефективності та результативності;

– відзначалося надмірне адміністративне навантаження на підприємства внаслідок дублювання функцій і відсутності координації дій між органами контролю.

Успадкована з радянських часів командно-адміністративна система регулювання безпеки харчових продуктів накладала на підприємства жорсткі та суворі зобов'язання, не передбачаючи водночас жодних механізмів відповідальності або прозорості для діяльності державних органів контролю. Не існував національний план контролю харчових продуктів із щорічною звітністю про його виконання з боку державних органів контролю. Відсутність підзвітності органів регулювання унеможливлювало реалізацію будь-яких вимог з боку груп виробників та споживачів стосовно модернізації способів регулювання.

Водночас критерії оцінки діяльності державних органів контролю у сфері регулювання безпеки харчових продуктів були пристосовані до негнучкої командно-адміністративної системи перевірок. Серед них чи не основними критеріями оцінки роботи органів контролю була кількість здійснених перевірок та суми отриманих штрафів, а не факт перевірки виробництва на предмет дотримання ним вимог щодо безпеки харчових продуктів (наприклад, встановлення кількості випадків захворювань, спровокованих вживанням того чи іншого продукту цього виробника).

На жаль, за роки незалежності в до реформаторський період усі спроби оптимізувати роботу та поліпшити координацію між органами контролю зазнавали невдачі або навіть спричиняли ще більшу фрагментованість. Напевне, значною мірою це сталося через наявність власних інтересів у кожного органу контролю, що перешкоджало успішному завершенню будь-яких спроб поліпшити координацію між такими органами.

Через дублювання нормативних вимог підприємства несли необґрунтовані додаткові витрати, які могли становити до 6 % вартості виробництва (як приклад, регулювання експорту та імпорту в Україні). Водночас, використання системи контролю безпеки харчових продуктів, яка була для підприємств значним тягарем через необхідність дотримувати чинних норм та правил радянського

типу, не гарантувало, однак, захисту від хвороб, спричинених продуктами харчування, та харчових отруєнь. Щороку Міністерством охорони здоров'я України реєструвалося в середньому 1500 випадків харчових отруєнь, близько 70 % з яких спричинені продуктами промислового виробництва.

Обсяг порушень норм безпечності харчових продуктів в Україні на всіх етапах виробництва та реалізації був величезним, а система контролю безпечності харчових продуктів залишалася неефективною, дорогою та обтяжливою» [58, с. 24-29].

1.2. Уточнення основних понять дослідження: «безпечний харчовий продукт», «компетентний орган», «державний контроль», «система аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках»

Для розуміння порушеної теми дослідження детальніше зупинимося на уточненні основних понять дослідження. Основні терміни та їх визначення щодо порушеної теми дослідження наводяться в рамковому національному харчовому законі, а саме Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР та Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин» від 18 травня 2017 року № 2042-VIII.

Провідну роль у нормативно-правовому забезпеченні та створенні надійної і ефективної системи державного регулювання у сфері безпечності та якості харчових продуктів належить Європейському Союзу, де безпечність харчових продуктів визнається одним із головних пріоритетів політики. Основоположним документом Європейського Союзу у сфері безпечності та якості харчових продуктів, а саме «Регламентом № 178/2002 Європейського парламенту і Ради ЄС від 28.01.2002 визначено загальні принципи продовольчого права ЄС. Ці принципи закладено в основу національного законодавства держав-членів ЄС, і

вони є орієнтиром для держав, що знаходяться на шляху євроінтеграції» [4, с. 77].

Визначення загальних понять у сфері безпеки харчових продуктів надано вказаним вище Регламентом № 178/2002, яким «усунуто відмінності у поняттях, принципах та процедурах, що існували в законодавчих актах держав-членів Європейського Союзу щодо регулювання питань, пов'язаних із харчовими продуктами, та надано одноманітне визначення, що є необхідним для створення спільної основи для заходів, які регулюють питання, пов'язані із харчовими продуктами та кормами для тварин» [4, с. 78].

Термін «харчові продукти» (чи «продукти харчування»), згідно із ст. 2 Регламенту № 178/2002/ЄС, означає «будь-яку речовину або товар, незалежно від того, оброблені або ні, частково оброблені або ні, та призначені до споживання людиною або очікуються, що будуть спожитими людиною. Включають напої, жувальну гумку та будь-які речовини, що містять воду, що навмисно включена до харчового продукту під час його виробництва, підготовки чи обробки. Не включають: корма; живих тварин, якщо вони не підготовлені до розміщення на ринку для споживання людиною; рослини, до збору врожаю; лікарські препарати; косметичні товари; тютюн і тютюнові вироби; наркотичні чи психотропні речовини; залишки і забруднювачі. При тлумаченні терміна «харчові продукти» акцент робиться на тому, що не належить до харчових продуктів» [22]. З метою гармонізації національного законодавства термін «харчовий продукт» згідно статті 1 розділу I Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» у редакції Закону від 22 липня 2014 року № 1602-VII вживається в значенні: «речовина або продукт (неперероблений, частково перероблений або перероблений), призначені для споживання людиною. До харчових продуктів належать напої (в тому числі вода питна), жувальна гумка та будь-яка інша речовина, що спеціально включена до харчового продукту під час виробництва, підготовки або обробки. Термін «харчовий продукт» не включає: корми; тварин, які не призначені для споживання людиною живими; рослини (до збору врожаю);

лікарські засоби; косметичні продукти; тютюн і тютюнові вироби; наркотичні і психотропні речовини у межах визначень Єдиної Конвенції ООН про наркотики 1961 року і Конвенції ООН про психотропні речовини 1971 року; залишки та забруднюючі речовини» [47].

Вказана «негативна» спрямованість дістає відображення у визначенні поняття «безпе́чність харчових продуктів». Так, ст. 14 Регламенту № 178/2002 «Вимоги щодо безпе́чності харчових продуктів» зазначено, що «харчові продукти вважаються небезпечними, якщо вони: шкідливі для здоров'я; непридатні для споживання людиною». Термін «безпе́чність» не розглядається взагалі. До 22 липня 2014 року викладення правових норм з цього питання у європейському та українському законодавстві мало суттєві відмінності. Так, у національному законодавстві визначення, як правило, мали «позитивну» спрямованість. Так, зокрема Законом України «Про безпе́чність та якість харчових продуктів» у редакції 2005 р. визначалося, що є безпе́чністю харчового продукту, що являє собою безпе́чний харчовий продукт. Водночас щодо терміна «небезпечний харчовий продукт» зазначалося тільки те, що він «такий, який не відповідає вимогам, встановленим цим Законом». «Тобто з'ясування сутності небезпечного харчового продукту базувалося на відсутності в нього суттєвих ознак безпе́чного продукту. Це пов'язано з тим, що форма викладення норм у законодавчих актах Європи складалась протягом століть за традиціями римського права. Тому Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» від 22.07.2014 року № 1602-VII надає визначення та тлумачення термінів за неписаними правилами європейської традиції викладення правових норм» [4, с. 78]. Так, згідно статті 1 розділу I «безпечний харчовий продукт – харчовий продукт, який не справляє шкідливого впливу на здоров'я людини та є придатним для споживання. Дане визначення має достатньо чіткий характер. Між іншим, викликає заперечення трактування законодавцем безпе́чного харчового продукту, тому що, по-перше, багато продуктів містять добавки, які є дозволені в Україні, але заборонені в інших країнах через їх небезпеку, по-друге, не існує

жодного з таких продуктів, який не справляв би шкідливого впливу на здоров'я людини у певних випадках (надмірного вживання, вживання у разі заборони за станом здоров'я тощо)» [4, с. 81].

Поняття «небезпечний харчовий продукт» у Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів» в редакції від 2005 року визначено як «харчовий продукт, який не відповідає вимогам, встановленим цим Законом»; поняття «непридатний харчовий продукт» визначено як «непридатний до споживання людиною («едалтерований»), якщо він містить отруйну або шкідливу речовину, яка робить його небезпечним для здоров'я людини..., містить додані отруйні або шкідливі речовини..., не відповідає обов'язковим мінімальним специфікаціям якості; підготовлений, запакований чи у будь-який інший спосіб вироблений або знаходиться в обігу у такий спосіб чи за таких умов, що може спричинити його забруднення та небезпеку для здоров'я людини; повністю або частково отриманий з хворої тварини або тварини, що була забитою у будь-який інший спосіб, ніж на скотобійні, яка знаходиться під наглядом; знаходиться у контейнері або упаковці, який частково або повністю складається з отруйних або шкідливих речовин (речовини), що може зробити харчовий продукт небезпечним для здоров'я людини; цілеспрямовано підданий іррадіації, за винятком використання іррадіаційної технології для прийнятних технічних цілей і відповідно до встановлених міжнародних вимог безпечного використання та застосування радіаційної іонізуючої технології; містить харчову добавку, яка не затверджена для використання в Україні, або харчову добавку, яка не дозволена для використання у певному харчовому продукті, або харчову добавку, яка затверджена для використання у певному харчовому продукті, але була включена в обсязі, що перевищує рівень включень, встановлений санітарними заходами або технічними регламентами, або, якщо такі відсутні, - рівень включень, встановлений відповідними міжнародними організаціями; містить пестициди або ветеринарні препарати чи їх залишки, які

не дозволені у харчовому продукті, або залишки пестицидів чи ветеринарних препаратів у харчовому продукті, перевищують максимальні межі залишку, встановлені санітарними заходами, або, якщо останні відсутні, – максимальні межі залишку, встановлені відповідними міжнародними організаціями; якщо будь-який корисний інгредієнт був частково або повністю виключений з харчового продукту, якщо будь-яка речовина була частково або повністю замінена в харчовому продукті, якщо пошкодження або недоброякісність харчового продукту була прихована у будь-який спосіб або для збільшення обсягу чи ваги, або для зменшення його якості чи властивостей, або необґрунтовано (безпідставно) робить його більш привабливим чи таким, що має більшу цінність; іншим чином не відповідає відповідним санітарним заходам або технічним регламентам» [47].

Терміни «небезпечний харчовий продукт» та «непридатний харчовий продукт» в редакції Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 22 липня 2014 року № 1602-VII приведено у відповідність до вимог ст. 14 Регламенту № 178/2002 Європейського парламенту і Ради ЄС від 28.01.2002 та вживаються в наступних значеннях:

– «небезпечний харчовий продукт – харчовий продукт, що є шкідливим для здоров'я та/або непридатним для споживання. Під час встановлення небезпечності харчового продукту враховуються: звичайні умови використання харчового продукту споживачем, кожна стадія його виробництва, переробки та обігу; інформація про харчовий продукт, надана споживачеві, зокрема шляхом зазначення у маркуванні, та інша загальнодоступна споживачеві інформація про уникнення негативних для здоров'я наслідків, пов'язаних з харчовим продуктом чи категорією харчових продуктів. Під час встановлення шкідливості харчового продукту для здоров'я враховуються: можливий короткостроковий чи довгостроковий вплив харчового продукту на здоров'я людини, яка його споживає, та на майбутні покоління; можливий накопичувальний ефект

токсичності; особлива чутливість організму окремої категорії споживачів, якщо харчовий продукт призначений для цієї категорії споживачів» [47].

– «непридатний харчовий продукт – харчовий продукт, який містить сторонні речовини та/або предмети, пошкоджений в інший спосіб та/або зіпсований у результаті механічних, та/або хімічних, та/або мікробних факторів. Непридатний продукт, у разі споживання за призначенням за звичайних умов такого споживання, не має шкідливого впливу на здоров'я людини» [47].

Також Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» від 22 липня 2014 року № 1602-VII передбачає запровадження в Україні моделі європейської системи безпеки та якості харчових продуктів, побудованої на принципі «від лану до столу», та положень системи аналізу небезпек і критичних точок контролю НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Points), законодавчі основи якої регламентовані в стандарті Комісії Кодекс Аліментаріус. Згідно статті 1 розділу I Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» термін «система аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (Hazard Analysis and Critical Control Points – НАССР)» вживається в значенні як «система, яка ідентифікує, оцінює і контролює небезпечні фактори, що є визначальними для безпеки харчових продуктів» [47]. Визначення цього терміну вітчизняним законодавцем в вище зазначеному Законі здійснено вперше.

З метою реформування публічного управління безпекою харчових продуктів в інституційній площині у напрямку зосередження функцій контролю на державному рівні в одному органі виконавчої влади вітчизняним законодавцем вперше введено термін «компетентний орган», який вживається в Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР в значенні як «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів» [47]. Вище зазначений термін гармонізує із терміном «компетентний орган» статті 2

Регламенту (ЄС) № 882/2004 Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року, який означає «центральный орган держави-члена, що має право на організацію офіційного контролю, або будь-який інший орган, якому передана ця правомочність» [48]. Під терміном «офіційний контроль» вище зазначеним Регламентом розуміють «будь-яку форму контролю, який компетентний орган або Співтовариство здійснюють для перевірки дотримання кормового і харчового законодавства, правил, що стосуються здоров'я тварин та умов їх утримання» [48]. Цьому терміну тотожний термін «державний контроль», який згідно із статтею 1 розділу I Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин» від 18 травня 2017 року № 2042-VIII має більш ширше визначення та означає «діяльність компетентного органу, його територіальних органів, державних інспекторів, державних ветеринарних інспекторів, помічників державного ветеринарного інспектора та уповноважених осіб, що здійснюється з метою перевірки відповідності діяльності операторів ринку вимогам законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин, а також усунення наслідків невідповідності та притягнення до відповідальності за порушення відповідних вимог» [25].

Термін «харчове право» згідно із ст. 3 Регламенту № 178/2002/ЄС означає «закони, підзаконні нормативно-правові акти та адміністративні положення, що регулюють харчові продукти загалом і безпечність харчових продуктів зокрема, як на рівні Співтовариства, так і на національному рівні; воно охоплює будь-які етапи виробництва, перероблення і розповсюдження харчових продуктів, а також кормів, що виготовлені для продуктивних тварин або згодовані продуктивним тваринам» [22]. Вище зазначений термін тотожний з терміном «законодавство про харчові продукти», під яким згідно статті 1 розділу I Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну

медицину та благополуччя тварин» від 18 травня 2017 року № 2042-VIII розуміють «закони та інші нормативно-правові акти, якими встановлюються вимоги до харчових продуктів на будь-яких стадіях їх виробництва та обігу» [25].

1.3. Принцип та методи дослідження публічного управління безпекою харчових продуктів в Україні та країнах-членах Європейського Союзу

Методологія (від грец. Logos – вчення; вчення про метод) – «філософське вчення про метод пізнання і перетворення дійсності; використання принципів світогляду до процесу пізнання, до духовного мистецтва взагалі і до практичного зокрема. Поняття «методологія» має два основних значення: система визначених способів та прийомів, які застосовуються в тій чи іншій сфері діяльності; вчення про цю систему, загальна теорія методу, теорія в дії» [11, с. 300].

Методологія ґрунтується на методологічній основі наукового дослідження в будь-якій сфері. Методологічна основа – це науковий фундамент, з позиції якого дається пояснення основних наукових явищ і розкриваються їх закономірності. «Під методологічною основою наукового дослідження треба розуміти основні, вихідні положення, на яких воно базується. Методологічні основи науки завжди існують поза нею і не виводяться із самого дослідження. Необхідно також зазначити, що результати наукової і практичної діяльності людей залежать не лише від того, хто діє (суб'єкт пізнання) або на що спрямована пізнавальна діяльність (об'єкт пізнання), а й від того, якими способами, прийомами і засобами здійснюється пізнавальний процес. Йдеться про вирішення проблеми методу наукового пізнання або дослідження» [13, с.15]. Важливу роль методу в науковому дослідженні підкреслювало багато видатних вчених. Зокрема, російський фізіолог І.П. Павлов (1849 – 1936) зазначав: «Метод – найперша, основна річ. Від методу, від способу дії залежить уся серйозність дослідника. Вся справа в гарному методі. При гарному методі і не дуже талановита людина може зробити багато. А при поганому методі й геніальна

людина буде працювати марно і не отримає цінних, точних даних» [55]. Поняття «метод» у широкому розумінні означає «шлях до чогось» або спосіб діяльності суб'єкта в будь-якій її формі. Інакше кажучи, метод – це спосіб, шлях пізнання і практичного перетворення реальної дійсності, система прийомів і принципів, що регулюють практичну і пізнавальну діяльність людей (суб'єктів). Отже, «метод зводиться до сукупності визначених правил, прийомів, способів і норм пізнання та дії» [13, с.16]. Також Г. Гегель зазначав, що «метод є засобом, через який суб'єкт співвідноситься з об'єктом дослідження. Таким чином, методологія публічного управління безпеністю харчових продуктів – це сукупність принципів, засобів, методів і форм проведення наукового пізнання публічного управління безпеністю харчових продуктів. Методи практичного наукового пізнання за сферою застосування називають емпіричними; методи теоретичного наукового пізнання – раціональними. За ступенем розповсюдженості виділяють методи загальнонаукові та конкретно-наукові. Залежно від виду дослідження загальні методи поділяються на: методи емпіричного дослідження (споглядання, порівняння, експеримент); раціонального дослідження (сходження від абстрактного до конкретного, закони логіки тощо) та універсальні раціонально-емпіричні методи (абстрагування, аналіз та синтез тощо). Також існують і філософські методологічні підходи – діалектика та метафізика. Методологія дослідження публічного управління безпеністю харчових продуктів має чотирьорівневу структуру, зокрема: фундаментальні, загальнонаукові, конкретно-наукові принципи, конкретні методи, що використовуються для вирішення спеціальних завдань дослідження. Дослідження публічного управління безпеністю харчових продуктів має системний характер, оскільки саме системність є однією з головних характерних рис методології спеціального наукового пізнання та соціальної практики, мета і завдання якого полягають у дослідженнях певних об'єктів як складних систем. Системний підхід сприяє формуванню відповідного адекватного формулювання суті досліджуваних проблем у сфері публічного управління безпеністю харчових продуктів» [13, с.19]. Саме системність дослідження публічного управління безпеності

харчових продуктів ґрунтується на теоретичних та емпіричних методах пізнання, які складають його основу, фундамент. Теоретичні застосовуються при висуненні і розвитку наукових гіпотез і теорій щодо публічного управління безпечністю харчових продуктів, формулюванні законів та виведення з них логічних наслідків, зіставленні різних гіпотез і теорій у сфері безпеності харчових продуктів; емпіричні – при спостереженні і дослідженні публічного управління безпечністю харчових продуктів.

Сучасна наука має потужний арсенал різноманітних методів, призначених для розв'язування різних за своїм характером наукових задач щодо публічного управління у сфері безпеності харчових продуктів. При проведенні конкретного наукового дослідження публічного управління у сфері безпеності харчових продуктів в Україні та країнах-членах Європейського Союзу автором використовувалися ті з них, які допоможуть дати глибоку й всебічну характеристику досліджуваного явища. Вибір їх залежав від мети і завдань дослідження публічного управління у сфері безпеності харчових продуктів. «Безпосередньо методи є упорядкованою системою, у якій визначається їх місце відповідно до конкретного етапу дослідження, використання технічних прийомів і проведення операцій з теоретичним і фактичним матеріалом у заданій послідовності» [13, с.20].

Для досягнення визначеної в роботі мети за методологічну основу дослідження були прийняті різні наукові методи – загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, які використовувалися як з метою забезпечення достовірності знань, так і з метою вирішення поставлених цілей та завдань й обґрунтованості зроблених висновків та пропозицій, основними з яких, зокрема, є:

– діалектичний метод – для дослідження теоретичних і нормативних положень щодо публічного управління у сфері безпеності харчових продуктів в Україні та країнах-членах Європейського Союзу;

– групування – для виокремлення ознак та особливостей організаційних засад публічного управління у сфері безпеки харчових продуктів в Україні та країнах-членах Європейського Союзу;

– структурно-функціональний метод – для дослідження особливостей діяльності публічних органів управління у сфері безпеки харчових продуктів в Україні та країнах-членах Європейського Союзу;

– метод порівняльного та комплексного аналізу – для порівняння термінів нормативно-правових актів національного та європейського законодавства, для узагальнення моделей управління безпекою харчових продуктів в країнах-членах Європейського Союзу та систематизації зарубіжного досвіду публічного управління безпекою харчових продуктів;

– ретроспективний аналіз – для дослідження генезису формування публічного управління безпекою харчових продуктів в країнах-членах Європейського Союзу та Україні;

– статистичний метод використано з метою аналізу та узагальнення емпіричної інформації, яка стосується теми магістерського дослідження;

– компаративний та моделювання – для вироблення шляхів стосовно вдосконалення національної системи публічного управління безпекою харчових продуктів в Україні з врахуванням досвіду країн-членів Європейського Союзу.

Нормативно-правову основу дослідження склали загальні та спеціальні нормативні джерела: чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, проекти нормативних актів України та країн-членів Європейського Союзу, що закріплюють особливості публічного управління сферою безпеки харчових продуктів. Інформаційною та емпіричною основою дослідження є праці вітчизняних та зарубіжних науковців, статистичні дані Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства, Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, публіцистика та

науково-інформаційні видання у сфері безпеки харчових продуктів, Internet-ресурси.

Водночас розглянуті методи не вичерпують методологічного різноманіття підходів до пізнання питань публічного управління у сфері безпеки харчових продуктів, але, на погляд автора, саме вони є найбільш затребуваними інструментами у їх пізнанні.

Таким чином, дослідивши методологічні аспекти дослідження публічного управління безпекою харчових продуктів в Україні та країнах-членах Європейського Союзу, авторка дійшла до таких висновків.

1. Система публічного управління безпекою харчових продуктів, яка застосовувалася в Україні до 2014 року, не відповідає вимогам СОТ і не визнавалася розвинутими країнами світу. Законодавство, що регулювало безпеку харчових продуктів, було суперечливим, несистемним, і мало прогалини в питаннях регулювання. В країні не існувало єдиного органу контролю або інтегрованої системи контролю безпеки харчових продуктів. Були відсутні чіткий розподіл повноважень між органами контролю та чіткі механізми координації дій різноманітних регуляторних органів на національному рівні. Функція контролю здійснювалася декількома органами, що перевіряли дотримання майже однакових вимог. Не була розроблена належна система планування контролю, що унеможливило здійснення оцінки її ефективності та результативності. Постійно зростала кількість адміністративних послуг. Лише обмежена кількість випробувальних лабораторій були акредитовані за стандартом ISO 17025.

2. З метою гармонізації вітчизняного законодавства про харчові продукти з законодавством Європейського Союзу законодавчо було уточнено визначення термінів «харчовий продукт», «безпечний харчовий продукт», «небезпечний харчовий продукт», «система аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках». Вперше надано визначення термінам «компетентний орган», «державний контроль». Визначення терміну «безпеку харчових продуктів» було вилучено з національного законодавства про харчові продукти, що може

сприяти довільному тлумаченню норм закону та як, наслідок, справлятиме негативний вплив на правові відносини між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів та споживачами.

3. Основними науковими методами дослідження для досягнення визначеної в роботі мети були діалектичний метод, групування, структурно-функціональний метод, метод порівняльного та комплексного аналізу, ретроспективний аналіз, статистичний метод, компаративний та моделювання. Водночас розглянуті методи не вичерпують методологічного різноманіття підходів до пізнання питань публічного управління у сфері безпеки харчових продуктів, але, на погляд автора, саме вони є найбільш затребуваними інструментами у їх пізнанні.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕЧНІСТЮ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

2.1. Сутність європейської системи безпечності харчових продуктів

Державне регулювання харчових продуктів в ЄС вважають одним із найбільш результативним і ефективним у світі, саме тому під час реформування системи державного контролю необхідно якомога краще розуміти європейську модель і намагатися найбільш повно запровадити її в Україні.

Система державного регулювання безпечності харчових продуктів в ЄС побудована таким чином, щоб «уникнути зайвого навантаження на бізнес. Вимоги встановлюються лише тією мірою, якою це потрібно для гарантування безпечності – держава лише визначає параметри безпечності продукції та здійснює контроль за їх дотриманням, а всі інші функції покладені на учасників ринку. Крім того, активно працюють спілки споживачів, асоціації товаровиробників, екологічні активісти – вони є розробниками більшості стандартів. А конкуренція на ринку й свідомість споживачів вимагають від виробників забезпечувати безпечність та якість продукції та постійно її підвищувати. Результатом такої політики є ефективне використання коштів, «дружнє відношення» до підприємств, де контролюючий суб'єкт сприймається, як вчитель, головною метою якого є навчити виробника, а не покарати. Така система вигідна всім учасникам процесу: споживачам, операторам ринку та державі» [63, с. 176].

На сьогодні найбільш досконалим законодавством у сфері забезпечення безпеки харчової продукції вважається європейське харчове законодавство, яке максимально захищає здоров'я та життя людей від небезпечних чинників.

Розглянемо структуру права Європейського Союзу та більш детально зупинимося на законодавстві в сфері безпечності харчових продуктів.

Система права Європейського Союзу включає дві групи актів – акти первинного права і акти вторинного права.

«До актів первинного права відносяться всі засновницькі договори Європейського Союзу. По своїй юридичній природі акти первинного права є міжнародними договорами. Норми актів первинного права володіють вищою юридичною силою по відношенню до всіх інших норм Європейського Союзу, що містяться в актах вторинного права» [8, с.28].

«До актів вторинного права відносяться акти, що видаються інститутами Союзу, а також всі інші акти, що приймаються на основі засновницьких договорів:

регламенти – нормативно-правові акти загального характеру, що у всіх своїх елементах обов'язкові для всіх суб'єктів права ЄС і є актами прямої дії, тобто підлягають застосуванню владою і судовими органами всіх держав-членів незалежно від того, чи виступала дана держава за їхнє прийняття чи ні; регламенти відносяться к міжнародному (наднаціональному) законодавству;

директиви – документи, в яких зазначаються мета і результати, які повинні бути досягнуті, однак національній владі надається право самій визначати, в якій формі чи за допомогою яких процедур і механізмів ця мета може бути досягнута; директиви застосовуються для приведення різних національних законів у відповідність один з одним, і особливо часто в питаннях, що впливають на функціонування єдиного ринку (наприклад, стандарти безпеки харчових продуктів). Кожна директива містить термін, протягом якого країни-члени Європейського Союзу повинні вжити заходів на національному рівні, забезпечують перенесення зобов'язань, прийнятих в рамках директиви, в національне законодавство. Країни-члени Європейського Союзу повинні надавати Європейській комісії тексти таких заходів. Потім Комісія їх перевіряє, щоб переконатися в тому, що в наслідок їх застосування досягаються результати відповідно до вимог директиви;

рекомендації та висновки – не обов'язкові до виконання документи, які згідно постанові Суду ЄС мають враховуватись при прийнятті рішень;

рішення – акти індивідуального характеру, які стосуються спеціальних, вузьких, нерідко технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів, яким вони адресовані (адресатом не обов'язково повинна виступати держава, це можуть бути певні категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи);

рішення Суду ЄС – одне з найважливіших джерел права ЄС, вони носять остаточний характер і обов'язкові для всіх суб'єктів права ЄС (невиконання рішень Суду ЄС тягне за собою застосування санкцій, передбачених засновницькими договорами);

рішення і акти представників держав-членів, конвенції між державами-членами, міжнародні договори ЄС – положення цих документів не повинні суперечити установчим договорам ЄС» [8, с.28-29].

Також в системі права ЄС існує «досить широкий загальний документів «м'якого» права, які не є офіційно зобов'язуючими, однак можуть містити нормативні приписи. Відповідно до Резолюції Європейського Парламенту 2007 року до категорії актів «м'якого» права, зокрема, відносяться: Білі книги (White Papers) – документи, які містять пропозиції щодо дій ЄС у визначеній сфері і мають на меті винесення на рівень ЄС пропозицій, які сформовані в рамках Зелених книг.

Зелені книги (Green Papers) – документи, які публікуються Європейською Комісією для того, щоб активізувати консультаційний процес на ту чи іншу тему з громадськістю і профільними колами і сформувані пропозиції для відповідних Білих книг.

До сфери «м'якого» права також відносяться акти Євробудсманна, Євроюсту чи інших агентств Євросоюзу, які можуть набувати форми заключень, резолюцій, декларацій, повідомлень, кодексів поведінки, резолюцій тощо» [8, с.28-29].

Продовольче право Європейського Союзу має багато переваг. Європейські правила добре пропрацьовані, випробувані на практиці, можуть бути адаптовані без серйозних додаткових затрат та стимулюють зростання економіки і

нововведення шляхом зняття невиправданих обмежень. «Капітальний ремонт» європейського харчового законодавства розпочався на рубежі тисячоліття.

«Зелена книга про загальні принципи харчового законодавства ЄС була опублікована Європейською Комісією у травні 1997 року. У цій книзі були виокремлені загальні риси всесоюзної правової системи, що регулюватиме харчовий сектор. Захист прав споживачів було виокремлено як головний пріоритет у функціонуванні даної системи.

12 січня 2000 року Комісія опублікувала «Білу книгу щодо безпеки харчових продуктів». Вона стала початковим етапом створення нової правової основи щодо належного контролювання виробництва харчових продуктів, кормів для тварин та контролювання їхньої безпечності, важливим кроком до створення уніфікованої та прозорої системи безпечності харчових продуктів.

У Білій книзі основна увага приділяється аналізу харчового законодавства з метою створення більш узгодженої, всеосяжної та актуальної системи безпеки харчових продуктів. У Білій книзі пропонується в якості загального принципу харчової безпеки обов'язковий офіційний контроль усіх етапів ланцюга виробництва продуктів харчування, включаючи виробництво кормів, первинну продукцію, харчову переробку, зберігання, транспортування та роздрібний продаж. Відповідальність за виробництво і контроль безпечних харчових продуктів несуть спільно підприємці, національні органи влади і Європейська комісія. Підприємці за власною ініціативою відповідають за дотримання положень законодавства і за мінімізацію ризиків. Національні органи влади несуть відповідальність за забезпечення того, щоб підприємці дотримувалися стандартів безпеки харчових продуктів, а також вони повинні впроваджувати системи контролю для гарантування дотримання правил Співтовариства та у разі необхідності забезпечення їх дотримання» [3, с. 9].

«З метою забезпечення дієвості даних систем контролю Комісія за посередництвом Бюро з питань харчових продуктів і ветеринарії реалізує програми аудиторських перевірок та інспекцій. Під час таких перевірок проводиться оцінка ефективності роботи національних органів влади на основі

їхньої здатності впроваджувати системи контролю та забезпечувати їх плідне функціонування. Такі перевірки підкріплюються відвідуванням окремих підприємств для встановлення, чи відповідає в дійсності робота фірми встановленим стандартам» [3, с. 9].

Також пакет документів передбачав «створення нового Європейського органу з безпеки харчових продуктів, якій слугуватиме орієнтиром у забезпеченні подальшої гармонізації даної галузі права та сприятиме високому рівню захисту здоров'я споживачів. У додатку до Білої книги містився план дій щодо харчової безпеки, а саме список із 84 законодавчих кроків, які Комісія визнала необхідними для створення єдиного нормативно-правового поля, яке гарантуватиме високий рівень захисту здоров'я споживачів та населення загалом» [3, с. 7]. Протягом 10 років більшість із 84 заходів, передбачених Білою книгою, були втілені у життя.

В продовольчому праві Європейського Союзу законодавчі документи (регламенти, директиви, рішення) «умовно розділені на певні групи: здоров'я людей; зоотехнічні проблеми; здоров'я тварин; ветеринарний контроль і захист тварин; імпорт тварин і продуктів» [10].

Структура продовольчого права Європейського Союзу складається «з «горизонтальних» регламентів і директив; «вертикальних» регламентів і директив на конкретні види (групи) продукції; європейських керівництв, що встановлюють належну гігієнічну практику; європейських стандартів» [10; 12, с. 18-24].

Законодавство ЄС щодо продуктів харчування містить «горизонтальне» законодавство, яке встановлює загальні аспекти для всіх продуктів харчування (добавки, маркування, гігієна, НАССР тощо); «вертикальне» законодавство – по конкретних продуктах (наприклад риба, какао, шоколад, цукор, мед тощо).

«Горизонтальне законодавство – законодавчі акти, які торкаються частини або завершеного ланцюга виробництва щодо регламентування вимог гарантування безпечності харчових продуктів до підприємств та продуктів за офіційного державного контролю. Горизонтальне законодавство в значній

кількості випадків регламентує головні вимоги, яких зобов'язані дотримуватися всі учасники виробничого ланцюга. Деякі горизонтальні законодавчі акти регламентують вимоги щодо пакування й маркування продукції та норми хімічного й бактеріологічного забруднення» [10; 12, с. 18–24].

«Горизонтальні» законодавчі акти містять:

– Регламент 178/2002/ЄС (Загальні принципи і вимоги законодавства в галузі харчових продуктів) [22];

– Регламент 852/2004/ЄС (Про санітарно-гігієнічні правила виробництва харчових продуктів і кормів) [24];

– Регламент 2017/625/ЄС (Контроль харчових продуктів і кормів) [49].

Нині існує сучасний підхід у законодавстві ЄС, так званий «Пакет гігієни», що вводить єдиний прозорий механізм управління гігієною харчових продуктів, в основі якого лежать ефективні елементи управління безпечністю і ризиками на основі принципів НАССР на всіх етапах ланцюга виробництва і постачання харчових продуктів. Функціонує система простежуваності.

«Основні принципи «горизонтального» законодавства містять:

– застосування в політиці гігієни принципу «від ферми до столу»;

– пряму відповідальність виробників харчових продуктів (через застосування самоконтролю і сучасних засобів аналізу ризику);

– простежуваність усіх продуктів та їх компонентів;

– дотримання основних правил гігієни (вимоги до приміщень і обладнання, особистої гігієни персоналу тощо)» [10] .

«Загальні принципи і вимоги харчового законодавства Європейського Союзу:

– аналіз ризиків;

– принцип превентивності;

– захист інтересів споживачів;

– принцип прозорості;

– відповідальність операторів харчового бізнесу;

– простежуваність» [10; 12, с. 18-24].

Основоположним документом Європейського Союзу в області безпеки харчової продукції є Регламент № 178/2002 Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 178/2002 від 28 січня 2002 року. Даний Регламент покликаний встановити «загальні принципи і вимоги в продовольчому праві, загальні поняття харчового законодавства на рівні ЄС, а також забезпечити послідовний підхід у розвитку національного харчового законодавства країн, що входять до Європейського Союзу» [22]. Цей регламент є фактично основою, на якій європейські і національні закони про їжу були заново побудовані.

Основною метою Регламенту 178/2002 виступає «забезпечення високого рівня захисту здоров'я та інтересів споживачів щодо продуктів харчування шляхом затвердження загальних принципів системи продовольчого контролю, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів та регламентування процедури реагування у разі надзвичайних ситуацій (RASFF)» [54, с. 115].

Після створення загального продовольчого законодавства відбулося схвалення цілих пакетів нових законів. У квітні 2004 року в рамках підходу «від лану до столу» набрала чинності нова правова база щодо правил гігієни, відома як Пакет документів щодо гігієни харчових продуктів (Регламент ЕС 852/2004 з гігієни харчових продуктів; «Регламент ЕС 853/2004 про встановлення спеціальних гігієнічних правил для продукції тваринного походження, а саме Вимоги до виробництва м'яса та м'ясних продуктів, Вимоги до виробництва молока та молочних продуктів, а також Регламент ЄС 854/2004 про встановлення особливих правил організації офіційного контролю щодо продукції тваринного походження, призначеної для споживання людиною у їжу)» [14]. Пакет покладає відповідальність за дотримання правил гігієни щодо продуктів харчування на всіх учасників харчового ланцюга через систему самоконтролю з використанням методу НАССР («аналіз небезпечних чинників та критичних контрольних точок»), «звітність про результати якого надається операторами ринку відповідним органам влади, які відповідальні за офіційний

контроль, як це передбачено в Правилах № 854/2004 з поправками, внесеними постановою № 882/2004, а надалі поправками, внесеними Регламентом (Євросоюз) 2017/625 Європейського Парламенту та Ради від 15 березня 2017 року про офіційні контрольні перевірки та іншу офіційну діяльність, спрямовану на забезпечення застосування законодавства щодо харчових продуктів, норм щодо забезпечення здоров'я і добробуту тварин, здоров'я рослин і продукції із захисту рослин...» [16; 49; 54, с. 115].

Вищезазначені регламенти розроблені в розвиток Регламенту № 178/2002 і забезпечують необхідне нормативне регулювання, яке дозволяє збудувати систему харчової безпеки за принципом «від ферми до столу» (from farm to fork), що означає підхід, при якому гарантується прозорість і простежуваність по всій лінії виробництва харчової продукції: від постачання продовольчої сировини до реалізації продуктів харчування кінцевому споживачеві.

В Європейському Союзі розроблено нормативне регламентування генетично модифікованих організмів (ГМО) – «організмів, за винятком людських істот, у яких генетичний матеріал був змінений таким чином, що неможливо було б досягти подібного результату природним шляхом схрещування і/або природної рекомбінації. Законодавство ЄС детально регулює кожен етап використання ГМО, починаючи від їхнього створення чи отримання дозволу на ввіз до маркування та відстеження на ринку. Ключові наголоси робляться на захисті здоров'я людей, тварин і довкілля. З метою запобігання безконтрольному умисному вивільненню ГМО в довкілля розроблені детальні процедури оцінки безпечності та ризиків» [54, с. 115]. «Директива ЄС 2001/18 ЄС про навмисне вивільнення в навколишнє середовище генетично модифікованих організмів (ГМО) регламентує їх культивування і комерціалізацію і, поряд із Регламентами ЄС 1829/2003 і 1830/2003, визначає нормативну базу Євросоюзу в цій площині, а також вводить обов'язкове маркування харчових продуктів, які містять ГМО або є ними» [23; 65]. «У січні 2015 році був ухвалений новий законодавчий акт – Директива ЄС 2015/412, яка внесла поправки до Директиви ЄС 2001/18, що дозволили державам-членам

обмежувати або забороняти вирощування культур, що містять генетично модифіковані організми, на своїй території, навіть якщо це дозволено на рівні ЄС. Законодавство було спочатку представлено у 2010 році, але потім зайшло у глухий кут протягом чотирьох років через розбіжності між прихильниками і опонентами ГМО у державах-членах. У квітні 2015 року Комісія запропонувала проект додаткового законодавства, яке покликане змінити Регламент 1829/2003, а саме передбачає можливість для держав-членів обмежити або заборонити використання генетично модифікованих харчових продуктів та кормів на їх власній території» [21; 54, с. 115].

У Євросоюзі впроваджений серйозний контроль щодо наявності забруднюючих речовин у складі харчових продуктів. Регламент Ради ЄС № 315/93 був прийнятий «з метою гарантії того, що жодні продукти харчування, які містять неприйнятну кількість шкідливих речовин, не зможуть бути реалізовані на ринку ЄС. Обмеження нині застосовують для найбільш важких забруднюючих речовин, зазначених у Регламенті Комісії ЄС 1881/2006, який встановлює максимальні рівні шкідливих речовин у харчових продуктах (наприклад, нітратів, мікотоксинів, важких металів і токсинів) і вимагає регулярного огляду останніх. Залишки пестицидів регулюються Регламентом ЄС № 396/2005, який, замінивши попередні законодавчі акти, встановлює правила для всіх сільськогосподарських продуктів. Максимальні межі залишків і регульовані речовини періодично оновлюються конкретними правилами Комісії. Що стосується ветеринарних препаратів у м'ясі тварин, то регламентування вмісту фармакологічних активних речовин у харчових продуктах тваринного походження прописане у Регламенті ЄС 37/2010» [66; 72; 69; 54, с. 116].

Матеріали і вироби, які контактують із продуктами харчування, регламентуються Регламентом ЄС 1935/200, який зазначає, що «матеріали і вироби повинні відповідати належній виробничій практиці, щоб у нормальних або передбачених умовах вони не могли перенести у продукти харчування свої складові частини в таких кількостях, які можуть становити небезпеку для здоров'я людини або викликати неприйнятні зміни у складі продукту чи

погіршувати органолептичні властивості товару. Маркування, рекламування та оформлення матеріалів і виробів не повинно вводити в оману споживачів» [68; 54, с. 116].

У 2008 році був прийнятий пакет документів щодо поліпшувачів їжі (ГІАР), де було визначено таке поняття, як «харчові добавки, які являють собою речовини, що, як правило, не споживаються у чистому вигляді і які умисно додаються до продуктів харчування для виконання певних технологічних функцій (наприклад, барвники, підсолоджувачі та консерванти). Законодавчий пакет, який складається з чотирьох Регламентів ЄС 1331/2008, 1332/2008, 1333/2008 та 1334/2008, створює загальну для всього ЄС процедуру оцінки і видачі дозволів для трьох категорій речовин (харчових добавок, ферментів та ароматизаторів), яка стала швидкою та ефективною і дозволяє вільне переміщення продуктів харчування. Директива ЄС 2002/46 встановлює узгоджені правила для маркування харчових добавок і вводить спеціальні правила щодо вітамінів і мінералів у харчових добавках, а Регламент ЄС 1925/2006 гармонізує положення, закладені у державах-членах, щодо додавання до продуктів харчування вітамінів, мінералів і деяких інших речовин» [50; 53; 67; 17; 15; 71; 54, с. 116].

У законодавстві Європейського Союзу існує таке поняття, як «новітні продукти». Регламент ЄС 258/97 визначає їх як «такі, що не споживалися значною мірою до набуття чинності законодавством щодо їх регулювання, і повинні пройти оцінку безпеки перед тим, як потрапляти на ринок ЄС. Згодом даний регламент був включено до Регламенту ЄС 1852/2001. У 2008 році Комісія представила пропозицію щодо оновлення правової бази у сфері новітніх продуктів, але через розбіжності у шляхах регулювання їжі з клонуваних тварин, які виникли між Парламентом і Радою, нове законодавство не набуло чинності. У грудні 2013 року Комісія представила нову пропозицію щодо правового регламентування новітніх продуктів, яку будуть обговорювати у Парламенті у восьмому скликанні» [54, с. 116].

Європейська нормативно-правова база щодо маркування харчової продукції гарантує споживачам доступ до повної інформації про зміст і склад продуктів з метою захисту їхнього здоров'я та інтересів. 13 грудня 2014 року набрав чинності новий Регламент ЄС 1169/2011, який поєднує у собі дві директиви: Директиву Ради ЄС 2000/13 про маркування, презентацію та рекламу харчових продуктів, а також Директиву Ради ЄС 90/496 про маркування продуктів харчування з поправками, внесеними Директивою Комісії ЄС 2003/120. Головним нововведенням є «вимога для виробників вказувати на наявність алергенів навіть на неупакованих харчових продуктах, наприклад у ресторанах та їдальнях, зазначати походження необробленого м'яса, а також наявність харчових заміників, таких як продукти рослинного походження, які вносять зміни у якісні та смакові властивості сирів або м'ясних виробів. Конкретні положення, які деталізують Регламент ЄС 1169/2011 у частині, що стосується інформації про склад упакованої продукції, відображені у Регламенті Комісії ЄС 1337/2013, який, набувши чинності у 2016 році, встановлює вимоги щодо вказівки країни походження або місця походження (з деякими винятками) для свіжого, охолодженого і замороженого м'яса свиней, овець, кіз та птиці» [54, с. 116].

Європейський Союз, інші економічно розвинені країни приділяють на протязі останніх двох десятиріч велику увагу реформуванню власних систем державного регулювання безпечності та якості харчових продуктів, інших об'єктів санітарних заходів. Наприклад, тільки за 2002 – 2016 роки Європейський Союз прийняв майже сотню законодавчих актів стосовно питань безпечності та якості харчових продуктів.

Очевидно, що без перевірки відповідності всім зазначеним вимогам результативність не може бути прийнятною. Саме тому в країнах-членах Європейського Союзу організована ефективна та результативна система контролю всіх перелічених вимог.

За дотримання усіх вищезазначених нормативних актів відповідає система офіційного контролю, передбачена «Регламентом (Євросоюз) 2017/625

Європейського Парламенту та Ради від 15 березня 2017 року про офіційні контрольні перевірки та іншу офіційну діяльність, спрямовану на забезпечення застосування законодавства щодо харчових продуктів, норм щодо забезпечення здоров'я і добробуту тварин, здоров'я рослин і продукції із захисту рослин..., яка здійснюється з метою забезпечення перевірки дотримання законодавства щодо харчової та кормової продукції, а також положення про здоров'я та добробут тварин, здоров'я рослин і продукції із захисту рослин, а саме надає компетентним органам держав-членів необхідні інструменти, а також дає їм можливість застосовувати санкції до компаній, які порушують вимоги Регламенту» [49].

Процедурні питання закріплені у відповідності принципам, які є базовими при здійсненні контролю. Так, «офіційний контроль має проводитися регулярно, без попереднього повідомлення, виключно компетентним органом, базуватися на аналізі ризиків, охоплювати всі етапи виробництва та обігу харчових продуктів і кормів, стосуватися харчових продуктів і кормів, які експортуються з ЄС, вводяться в обіг на його території та імпортуються в ЄС із третіх країн» [63, с. 176].

Компетентний орган (кожна країна самостійно визначає, яким він буде) «повинен відповідати низці критеріїв. Зокрема, кваліфікований кадровий склад, наявність або доступ до відповідних лабораторних потужностей для досліджень (лабораторії мають бути оцінені та акредитовані відповідно до європейських стандартів), наявність відповідного устаткування й оснащення для ефективного проведення контролю, наявність планів дій у разі надзвичайної ситуації, а також готовність реалізувати такі плани в разі необхідності, чітка та ефективна співпраця між підрозділами у рамках компетентного органу» [63, с. 176].

У країнах ЄС «практика надання рекомендацій операторам харчового бізнесу та інформування їх у письмовому вигляді з питань, пов'язаних із забезпеченням дотримання законодавства, є частиною традиційних підходів» [63, с. 177].

Операторів харчового бізнесу «повідомляють у письмовому вигляді про ті порушення, які були виявлені інспектором під час візиту, і пропонують їм надати звіт до відповідної інспекції про заходи, які було вжито для усунення цих порушень. У ряді країн ЄС за результатами проведених перевірок існують електронні бази даних, які дають можливість оператору харчового бізнесу отримати доступ до звіту стосовно його підприємства (за допомогою пароля, встановленого спеціально для його підприємства) і внести туди дані щодо усунення порушень. З листа інспектора має бути зрозуміло, що оператору необхідно зробити і чому це необхідно зробити. Недотримання зазначених вимог протягом встановленого терміну є правопорушенням. Для того, щоб визначити час для проведення будь-яких структурних змін (реконструкції, переобладнання), інспектор повинен обговорити це з представниками підприємства» [63, с. 176].

Заслуговує на велику увагу побудова інституційної інфраструктури у сфері безпеки харчових продуктів в Європейському Союзі. В Європейському Союзі існує низка окремих інститутів продовольчої безпеки, які мають неохідне ресурсне забезпечення структур, та на які покладаються функції розробки і формування політики, надання незалежних научних консультацій, здійснення нагляду за діяльністю національних систем управління, а також використання систем швидкого сповіщення і повідомлення.

«Європейська комісія відіграє ключову роль в розробці політики в області безпеки харчових продуктів, хоча вона робить це за участю Європейського Парламенту з використанням експертних консультацій і доповідей Європейського агентства з безпеки харчових продуктів European Food Safety Authority (EFSA) и Агентства з продовольства та ветеринарії Food and Veterinary Office (FVO). Комісія має повноваження відповідно до статті 17 Лісабонського договору, а в частині санітарних та фітосанітарних заходів – відповідно до статті 4(2) Договору про функціонування Європейського Союзу» [57, с. 6].

«Роль Комісії полягає в розробці політики і законодавства. Її робота ґрунтується на якісній інформаційній базі, оскільки в оцінці ризиків і розробці

відповідної політики вона може спиратися на наукову позицію EFSA та дані, що напрацьовані через системи аудита та швидкого сповіщення FVO» [57, с. 6].

Європейське агентство з безпеки харчових продуктів (EFSA) – це «окреме відомство, що надає незалежні наукові рекомендації з безпечності харчових продуктів і кормів. Агенство є ключовим постачальником інформації щодо оцінки ризиків, і таким чином, забезпечує Європейську комісію інформацією під час процесу прийняття та реалізації рішень. Агенство було створено у 2002 році як центральна складова політики Європейського Союзу в рамках законодавства про безпечність харчових продуктів та включає експертні групи, а також раду керуючих. Агенство засновано відповідно до глави 3 Регламенту № 178/2002 Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 178/2002 від 28 січня 2002 року (ст. 22-49)» [57, с. 7].

«Роль EFSA полягає в проведенні наукового аналізу, що використовується в якості підґрунтя для прийняття рішень щодо санітарних та фітосанітарних заходів. Значні інвестиції в створення і наділення даного агентства достатніми можливостями для виконання його функцій гарантують високий статус цього органу. Цей високий статус агентства підтримує особлива увага до оцінки ризиків та незалежності від органів, що беруть участь в управлінні ризиками.

Існує поділ обов'язків: агентство відповідально за оцінку ризиків, а Європейська комісія – за управління ризиками. Загострення проблем безпеки харчової продукції, яке призвело до значних реформ в Європейському Союзі, було розцінено як викликане, зокрема, тим фактом, що в деяких країнах- членах ЄС аналіз ризиків і управління ризиками здійснювалися одними і тими ж установами, що призводило до потенційних конфліктів інтересів. Однак навіть зараз ситуація в країнах – членах ЄС різниться і залишається неоднозначною: деякі з них до цих пір не в змозі гарантувати, що аналіз ризиків і управління ризиками здійснюються різними органами. Але, оскільки основні наукові і політичні рішення приймаються EFSA і ЄК відповідно, відсутність єдності позицій держав з цього питання не настільки важливо» [57, с. 8].

Агенство з продовольства та ветеринарії (FVO) – «директорат в рамках Генерального директорату з охорони здоров'я та безпеки харчових продуктів. Агенство також представляє Генерального директора Комісії з питань охорони здоров'я та безпечності харчових продуктів. Його повноваження викладені в розділі VI (ст. 45-53) Регламенту (ЄС) № 852/2004 Європейського Парламенту і Ради ЄС від 29 квітня 2004 року» [57, с. 8].

Крім того, Агенство також відіграє «певну роль в забезпеченні дотримання санітарних та фітосанітарних заходів, оскільки на нього покладені функції нагляду за дотриманням на національному рівні санітарних та фітосанітарних заходів і оцінки системи контролю в третіх країнах, які мають намір експортувати в Європейський Союз.

Агенство проводить регулярні перевірки як в державах-членах, так і в країнах-постачальниках в Європейський Союз. Як правило, перевірки орієнтовані на вирішення конкретних питань, що виникли з раніше виявлених ризиків. Зведені звіти про перевірки доступні онлайн і відкрито описують виявлені недоліки і ризики, а також рекомендації щодо поліпшення системи.

Агенство публікує загальний щорічний звіт про свою діяльність, і доповіді щодо окремих держав (опис офіційних систем управління в кожній країні-члені ЄС). Крім того, Агенство здійснює технічну оцінку нових пунктів прикордонного контролю, надає інформацію третім країнам, які мають намір експортувати в Європейський Союз, і є оператором системи сповіщення для попередження фітосанітарних загроз EUROPHYT на прикордонних пунктах Європейського Союзу. В рамках цієї системи органи країн-членів, що відповідають за здоров'я рослин, повідомляють про виявлення партій товару, що не відповідають фітосанітарним нормам, і це повідомлення автоматично відправляється до органів інших країн-членів і країн-експортерів. Відповідна база даних також містить статистику, що дозволяє оцінити ризики» [57, с. 8].

Відповідні системи сповіщення існують як в сфері безпеки харчових продуктів, так і в системі ветеринарного контролю. «Система швидкого сповіщення за якістю харчових продуктів та кормів (RASFF) забезпечує

оперативну взаємодію між національними органами країн-членів ЄС, що відповідають за продовольчу безпеку, що дозволяє владі оперативно організувати відклик небезпечних харчових продуктів, і, отже, своєчасно усунути кризи безпечності харчових продуктів. Дана система була створена у 1979 році і законодавчо ґрунтується на положеннях Регламенту № 178/2002 Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 178/2002 від 28 січня 2002 року, а більш детально описана в Регламенті 16/2011 від 10 січня 2011 року, що встановлює імплементаційні заходи системи швидкого попередження для продуктів харчування та кормів, в якому визначено, що система повинна працювати цілодобово сім днів на тиждень» [57, с. 9].

Система торгового контролю і експертизи (TRACES) – інша «загальноєвропейська система оповіщення, яка працює під егідою Генерального директорату з охорони здоров'я і безпеки харчових продуктів. Вона забезпечує доступ до національних баз даних простежування і, отже, дозволяє простежувати рух тварин в межах країн і через кордони. Вона включає систему повідомлень про захворювання тварин, що дозволяє владі в поєднанні з базою даних простежувати тварин і вантажі з продукцією тваринного походження та діяти завдяки цьому швидко з метою усунення епізоотичних ризиків» [57, с. 9].

2.2. Система аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР) як комплексний та системний підхід до гарантування безпечності харчових продуктів в країнах Європейського Союзу

Недостатній рівень забезпечення населення безпечними харчовими продуктами є світовою проблемою. Більше того, ця проблема з часом наростає все швидше та глобальніше. Перші великі скандали щодо харчових продуктів в Європі у 90-х роках минулого століття споживач пов'язував з їх якістю та безпечністю для здоров'я. Але чисельні проблеми з небезпечними харчовими

продуктами (наприклад, антибіотики у меді, діоксин у яйцях і м'ясі птиці) і епізоотії призвели до зневіри споживачів у безпечності продукції сільського господарства та харчової промисловості. Для боротьби з причинами були створені комісії і організації в Європейському Союзі та інших країнах світу, які вивчали питання можливості гарантування безпечності харчових продуктів та запобігання виникненню небезпек. Однак вирішити проблему безпечності харчових продуктів виключно традиційними методами, а саме запровадженням найжорсткішого контролю за готовою продукцією виявилось практично неможливо. Як альтернатива для досягнення результату – «застосування комплексного та системного підходу на кожній стадії харчового ланцюга. У зв'язку з цим в Європейському Союзі стали актуальними питання стосовно процедур такого забезпечення через впровадження відповідних стандартів та систем управління безпечністю харчової продукції під час виробництва, постачання та реалізації харчових продуктів та кормів. На сьогодні існуючі системи управління безпечністю харчових продуктів в країнах Європейського Союзу базуються на принципах НАССР і є обов'язковою законодавчо встановленою вимогою для операторів ринку харчових продуктів» [59].

НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Points) – це латинська аббревіатура, яка розшифровується як «аналіз ризиків і критичні точки контролю». НАССР є науково-обґрунтованою системою, що дозволяє гарантувати виробництво безпечної продукції шляхом ідентифікації і контролю небезпечних чинників, та дозволяє перенести акцент з контролю, аналізу, інспектування, випробування кінцевого продукту на використання превентивних методів завдяки контролю ССР/ККТ (контрольних критичних точок). Система НАССР є єдиною системою управління безпечністю харчової продукції, яка довела свою ефективність і прийнята міжнародними організаціями.

Концепція НАССР розроблена в 60-х роках минулого століття спільними зусиллями компанії «Pillsbury», Лабораторії збройних сил США і Національного управління з аеронавтики і космонавтики (NASA) під час роботи над Американською Космічною Програмою. В основу її покладено «теорію

всеохоплюючого управління якістю (TQM), запропонованою американським вченим доктором Демінгом, яка наголошує на системному підході до виробництва, що дозволяє підвищити якість одночасно із зменшенням витрат» [59].

NASA бажало мати систему, що гарантує безпечність харчових продуктів, які споживають астронавти в космосі з «нульовою дефектністю». «Про концепцію НАССР публічно заявили в 1971 році на конференції із захисту продовольства. У середині 80-х років національна академія наук США запропонувала впровадити цю систему для «земних» споживачів. У 1996 році остаточний варіант системи був схвалений Президентом США і рекомендований для широкого впровадження спочатку на м'ясопереробних підприємствах, а пізніше і на всіх підприємствах харчової промисловості» [59].

У 1993 році Комісією Кодекс Аліментаріус були схвалені «керівні вказівки щодо системи НАССР» [59].

Протягом понад 40-річного використання концепції НАССР міжнародною спільнотою було визнано, що система НАССР найкраще функціонує, якщо вона базується на «семи принципах, а саме: проведення аналізу небезпечних чинників, визначення критичних точок контролю (КТК), критичних меж для КТК, встановлення системи моніторингу для КТК, встановлення коригувальних дій, якщо результати моніторингу свідчать про втрату контролю в КТК, процедур перевірки для підтвердження ефективності функціонування системи НАССР, а також системи ведення документації та реєстрації даних» [59].

НАССР – це «інструмент управління, що забезпечує більш структурований підхід до контролю ідентифікованих небезпек, порівнянно з традиційними методами, такими як інспектування або контроль якості. Використання систем НАССР дозволяє перейти від випробування кінцевого продукту до розробки превентивних методів» [59].

В країнах Європейського Союзу безпечність харчових продуктів розглядається в рамках інтегрованого підходу за принципом «від поля (стіла) до столу» як єдиний неперервний ланцюг, який розпочинається з виробництва

тваринних кормів, та включає в себе (але не обмежується) виробництво первинної продукції, оброблення, пакування, транспортування та збут, і закінчується споживанням харчового продукту кінцевим споживачем.

Виробники харчових продуктів, незалежно від етапу харчового ланцюга, на якому вони працюють, несуть повну відповідальність за якість і безпечність харчових продуктів, що випускаються і поставляються ними на споживчий ринок. «Всі підприємства харчової галузі (за винятком виробників первинної продукції, тобто сировини) повинні запровадити, дотримуватись та виконувати постійно діючу процедуру або процедури, які ґрунтуються на принципах НАССР. Принципи НАССР, викладені в Регламенті ЄС 852/2004, сформульовано на основі підходу, прийнятого Codex Alimentarius» [24].

У разі внесення будь-яких змін до продукту, процесу, або до одного з етапів виробництва, підприємства харчової галузі повинні переглянути систему НАССР та внести до неї необхідні зміни .

Результатом цих перетворень стали зміни в законодавстві Європейського Союзу, що вплинули на роль і функції державних служб, які тепер зосереджені на контролі безпеки не кінцевого продукту, а всього виробничого циклу.

Система НАССР входить во всі стандарти по харчовій безпеці, самі популярні з них ISO 22000, BRC, IFS, Global G.A.P.

НАССР – це «чітко виписана система управління. НАССР – це система, а вимоги стандарту – це механізм роботи цієї системи. Система НАССР складається з 12 кроків та має базуватись на 7-и основних принципах НАССР» [60].

Крок 1. «Створення робочої групи. Робоча група створюється з керівників, працівників підприємства, де запроваджується система НАССР з можливим залученням спеціалістів зі сторони з метою розробки програми НАССР» [60].

Крок 2. «Характеристика продукту. На цьому етапі групою НАССР має бути складена характеристика продукту з відповідними даними щодо його безпеки, яка включає наступне: склад, фізичну/хімічну будову, обробку,

упаковку, термін та умови зберігання, а також спосіб реалізації та вживання та ін.» [60].

Крок 3. «Визначення призначення продукту. Встановлюючи призначення продукту, слід виходити з передбаченого вживання цього продукту кінцевим споживачем, наприклад, продукти для систем громадського харчування в установах, вікові (наприклад: дитяче харчування) або етнічні групи (наприклад: група сповідує мусульманство)» [60].

Крок 4. «Написання блок-схеми виробництва. На цьому етапі робоча група НАССР розробляє блок-схему виробництва, яка повинна відображати всі етапи технологічної операції, а також враховувати вхідні і параметри продукту і вимоги до вихідних параметрах продукту» [60].

Крок 5. «Уточнення блок-схеми виробництва по місцю виробництва. Робоча група НАССР порівнює технологічні операції з блок-схеми безпосередньо на місці, на всіх етапах і на всьому проміжку її виконання та вносить до блок-схеми необхідні коректування» [60].

Крок 6. «Розробка переліку потенційно небезпечних чинників, аналіз і розгляд заходів з контролю небезпечних факторів (принцип НАССР № 1).

Аналіз і оцінка ризиків. Робоча група складає перелік всіх небезпечних факторів, поява яких передбачається (можна очікувати) на кожному етапі, від отримання сировини, переробки, виробництва та реалізації продукції і до точки споживання. Потім робоча група НАССР проводить аналіз небезпечних факторів, відбираючи з них ті, усунення або зниження негативного дії яких, суттєво впливає на безпеку продукту.

Мета аналізу полягає в тому, щоб виявити і скласти перелік ризиків, що можуть призвести до зараження харчових продуктів, а також розробити профілактичні заходи, покликані не допустити розвиток ризиків.

Розрізняють 3 види ризиків, з точки зору безпеки продуктів харчування:

1) біологічний – кількість бактерій перевищує допустиму норму, розмноження мікроорганізмів, виживання мікроорганізмів;

2) хімічний – не природного походження: отруйне насіння, токсини, мікотоксини; штучні хімічні речовини: додаткові речовини (небезпечні у разі передозування), наприклад консерванти, залишки пестицидів, гормони, залишки ветеринарних препаратів, токсичні елементи – наприклад важкі метали (Pb, Zn), речовини, які потрапляють під час виробництва, наприклад залишки миючих засобів, мазуту тощо;

3) фізичний – сторонні речовини, які потрапили в продукт разом із сировиною, наприклад гілочки дерев, шматки дерева, залишки землі, камінці, частинки упаковки, сторонні речовини, які потрапили в продукт під час переробки, наприклад скло; волосся, прикраси, металеві предмети, пластмаса, шматочки упаковки, резина тощо» [60].

Наступним етапом робоча група НАССР розглядає прийнятні для кожного з визначених небезпечних заходів заходи щодо їх контролю.

Крок 7. «Визначення контрольних критичних точок (принцип НАССР № 2).

Критична контрольна точка (ККТ) – місце проведення контролю для ідентифікації небезпечного фактора і/або управління ризиком. ККТ визначають, проводячи аналіз окремо з кожним показником або групі показників однієї властивості і розглядаючи послідовно всі операції, включені в блок – схему технологічного або виробничого процесу. Під час розгляду одного і того ж небезпечного фактора може бути задіяно відразу кілька ККТ, в яких здійснюється контроль. Для спрощення, в системі НАССР можуть застосовуватися дерева рішень, які відображають логічний підхід до визначення контрольних критичних і контрольних точок» [60].

Крок 8. «Встановлення критичних меж для будь-якої ККТ (принцип НАССР № 3).

Критична межа – це критерій, що розділяє допустимі і недопустимі значення контрольованої величини. Значеннями можуть служити такі фізичні, хімічні або біологічні величини, які можна виміряти для доказу того, що ККТ знаходиться під контролем. Загальноприйняті критерії включають вимірювання

температури, часу, рівня вологи, присутності хлору і визначення органолептичних параметрів, наприклад, зовнішнього вигляду і структури та ін.» [60]

Крок 9. «Впровадження системи моніторингу для будь-якої ККТ (принцип НАССР № 4).

Моніторинг – проведення запланованих спостережень або вимірювань параметрів в ККТ з метою своєчасного виявлення їх виходу за граничні значення та отримання необхідної інформації для вироблення запобіжних дій. Система моніторингу необхідна для своєчасного виявлення порушень критичних меж і реалізації відповідних попереджувальних або коригувальних впливів (налагоджень процесу). Моніторинг проводять в режимі реального часу і ділять на безперервний (за допомогою автоматичної вимірювальної апаратури) і вибірковий (коли немає можливості або необхідності здійснювати контроль постійно). Всі реєстровані дані і документи, пов'язані з моніторингом критичних контрольних точок, повинні бути підписані виконавцями і занесені в робочі листи НАССР» [60].

Крок 10. «Впровадження системи корегувальних дій (принцип НАССР № 5).

Для будь ККТ в системі НАССР повинні бути розроблені спеціальні коригувальні дії, які дозволяють швидко усувати відхилення, які виникають. При необхідності коригувальні дії повинні, крім того, передбачати належну утилізацію продукції, в якій виникли відхилення. Методики усунення відхилень і утилізації продукції повинні бути документально оформлені і враховані в системі НАССР» [60].

Крок 11. «Ведення документації всіх стадій процедур (принцип НАССР № 6).

Важливою частиною впровадження 12-ти кроків НАССР є складання системи документації, яка являє собою письмові документи, що підтверджують виконання плану ХАССП на підприємстві, а також дають можливість відслідковувати походження будь-якого інгредієнта, технологічної операції або

кінцевого продукту. Система документації повинна включати інформацію про продукт, інформацію про виробництво, робочі листи НАССР, процедури моніторингу і т. д.» [60]

Крок 12. «Розробка процедур перевірки впровадженої системи, верифікація (принцип НАССР № 7).

Верифікація (пізньолат. *Verificatia* – підтвердження; лат. *Verus* – істинний, *facio* – роблю) – доказ того, що вірогідний факт або твердження є істинним. Термін використовується в залежності від того, як обґрунтовується істина: базується вона на приведенні одного доказу або аргументу – чи вона повинна підтверджуватися можливістю багаторазового відтворювання, тобто перевірятися практикою.

Для визначення того, наскільки правильно функціонує система НАССР, можна застосовувати методи верифікації та перевірки, а також відповідні методики та випробування, в тому числі вибіркового відбір проб і аналіз.

Процедури перевірки необхідні для того, щоб упевнитися в тому, що система НАССР на підприємстві працює так, як планувалося, і немає розбіжності між процесами виробництва і документуванням системи. Перевірка здійснюється в тому числі за допомогою методів внутрішнього і зовнішнього аудиту після закінчення всіх робіт з документування та впровадження системи НАССР на підприємстві після деякого кількості часу (оптимально 1 квартал), і потім з встановленою періодичністю не рідше одного разу на рік або у позаплановому порядку при виявленні нових неврахованих небезпечних факторів і ризиків» [60].

Переваг від використання системи НАССР багато. Найважливішими з них є: «НАССР є системним підходом, що охоплює всі аспекти безпеки харчових продуктів, починаючи від вирощування, збирання врожаю, закупівлі сировини і закінчуючи використанням кінцевим споживачем; використання НАССР перенесе акценти від випробування кінцевого продукту до використання превентивних методів гарантування безпеки під час його виробництва та реалізації; правильно проведений аналіз небезпечних чинників дозволяє виявити

приховані небезпеки і спрямувати відповідні ресурси в критичні точки процесу; зменшення втрат, пов'язаних із відкликанням продукції, штрафними санкціями і судовими позовами; НАССР може інтегруватися в загальну систему управління, достатньо органічно поєднуючись з іншими управлінськими концепціями – управління якістю (стандарти ISO серії 9000), довкіллям (стандарти ISO серії 14000) тощо; застосування НАССР може бути корисним для підтвердження виконання законодавчих і нормативних вимог, адже в багатьох країнах світу НАССР є обов'язковою законодавчо встановленою вимогою» [59].

В країнах Європейського Союзу «приватний сектор може також вимагати від своїх постачальників дотримання критеріїв і стандартів якості та безпечності, не заснованих на офіційних стандартах. Метою таких неофіційних вимог є подальше зміцнення довіри споживачів. Переважна більшість міжнародних стандартів, що містять вимоги, засновані на принципах НАССР, є власністю неурядових міжнародних організацій, асоціацій, об'єднань, їх вважають приватними системами контролю безпечності харчових продуктів. Переважна більшість приватних систем контролю безпечності харчових продуктів в тій чи іншій мірі засновані на документі Codex Alimentarius «Рекомендований міжнародний збір правил «Загальні принципи гігієни харчових продуктів», який прийнято брати за основу для визначення мінімальних законодавчо обов'язкових вимог НАССР. Як правило, до запровадження міжнародних стандартів управління безпечністю харчових продуктів спонукають не законодавчі вимоги, а отримання переваг різного характеру, в тому числі вимоги ринку збуту взагалі та конкретного замовника зокрема» [64, с. 307].

«Більшість торговельних мереж і великих харчових компаній (Unilever, Nestle і т.п.) пред'являють до своїх постачальників вимоги щодо наявності сертифіката відповідності системи менеджменту одному з визнаних GFSI (Глобальна ініціатива з безпечності харчових продуктів) стандартів і схем сертифікації» [64, с. 307].

Ідея GFSI «Сертифікований одного разу – визнаний скрізь» полягає в тому, що для компанії, яка пройшла сертифікацію на відповідність одному із

стандартів, визнаних GFSI, немає потреби додатково сертифікуватися за іншим рівнозначним стандартом. Місією GFSI є забезпечення постійного вдосконалення систем управління безпечністю харчових продуктів для забезпечення впевненості в наданні безпечних харчових продуктів споживачам в усьому світі» [64, с. 307].

«Регулювання стандартів і схем сертифікації та їх визнання GFSI здійснюється на основі положень Керівного документа GFSI (GFSI Керівний документ, версія 6):

- частина I – Процес бенчмаркінгу;
- частина II – Вимоги до стандартів і схем управління безпечністю харчових продуктів;
- частина III – Сфера поширення схем та ключові елементи;
- частина IV – Перелік використовуваних термінів і визначень.

На сьогодні GFSI визнає такі стандарти і схеми сертифікації:

- FSSC 22000 (версія від жовтня 2011);
- IFS Food Standard (версія 6);
- BRC Global Standard (версія 6);
- SQF CODE (7 видання, 2 рівень);
- Global Red Meat Standard (GRMS) (4 видання, версія 4.1);
- GLOBAL GAP (версія 4);
- Canada GAP Scheme (версія 6).

У свою чергу, провідні компанії з виробництва харчових продуктів та інгредієнтів визнають схвалені GFSI стандарти і схеми сертифікації, а саме: McDonald's Corporation, Hormel Foods Corporation, AEON Co., The Coca-Cola Company, Carrefour SA Auchan, Wal-Mart Stores Inc., Campbell's Cargill Inc., Kraft Foods Inc. Migros, Burger King Corporation, METRO GROUP Groupe, Danone, Sodexo та інші» [64, с. 307].

Схеми сертифікації, визнані GFSI, є «впливовими механізмами регулювання глобального ланцюга постачань харчових продуктів. Сертифікація

третьою стороною означає, що незалежна організація проаналізувала процеси компанії і безсторонньо визначила відповідність системи менеджменту стандартам безпеки і/або якості харчових продуктів. Сертифікація на відповідність провідним міжнародно визнаним схемами менеджменту знижує інформаційну асиметрію в ланцюгах поставок, сприяючи тим самим створенню міжнародно зрозумілого стандарту високого рівня щодо переробки та виробництва харчових продуктів» [64, с. 307].

«Серед торговельних мереж найбільш популярні та розповсюджені міжнародні/регіональні стандарти управління безпечністю та якістю харчових продуктів: ISO 22000:2005, BRC, IFS. Як правило, великі торговельні мережі вимагають наявності більш жорстких систем IFS і BRC. Тобто «замовником» стандарту системи менеджменту безпеки харчової продукції, яким має відповідати виробник, виступає, по суті, споживач – торговельна мережа» [5, с. 9].

Стандарт IFS (International Food Scheme) – «Міжнародна схема сертифікації в харчовій галузі. Стандарт розроблено ініціативною групою провідних компаній роздрібної торгівлі Німеччини (Hauptverband des Deutschen Einzelhandels) з метою створення єдиного базового стандарту проведення аудитів систем управління безпекою. IFS вважається авторитетним міжнародним стандартом з безпеки для всіх виробників харчових продуктів. Зокрема, стандарт IFS визнаний найбільшими торговельними мережами, які охоплюють більше шістдесяти відсотків всієї світової торгівлі. У країнах Європейського Союзу IFS є найбільш важливим стандартом для постачальників провідних торговельних мереж» [5, с. 10].

Стандарт харчової галузі BRC (British Retail Consortium) – «Британського Консорціуму Роздрібної торгівлі» було розроблено у 1998 році спочатку для постачальників фірмової продукції, а потім став широко використовуватися у низці інших галузей харчової промисловості, включаючи підприємства ресторанного господарства та виробників сировини. У подальшому стандарт став незамінним для всіх організацій галузі. Застосування стандарту за межами

Великобританії зробило його глобальним, і не лише з метою оцінки постачальників, але і як основа для виробництва харчових продуктів і планування перевірок. Стандарт BRS спрямований на забезпечення безпеки продукції і встановлює поряд з вимогами до системи HACCP вимоги до системи менеджменту якості й гігієни виробничого середовища. Стандарт передбачає два рівні сертифікації – основний (базовий) і вищий. Низка міжнародних підприємств вимагає застосування цього стандарту» [5, с. 10].

«Основною відмінністю стандарту GlobalGAP від інших стандартів є оцінка безпечності не вирощеного продукту, а відстеження і оцінка всього технологічного циклу. Іншими словами, якщо вирощування проводиться у відповідності з чітко встановленими нормами та технологічними регламентами, отримана продукція буде безпечною.

Для кінцевої перевірки проводиться аналіз продукції на вміст залишків пестицидів та агрохімікатів.

Сертифікат GlobalGAP є свідченням належного рівня аграрного виробництва. Він забезпечує для фермера ряд суттєвих переваг:

- комерційні: продукція, сертифікована за даним стандартом, є безпечною для споживання, а тому користується більшим попитом, що значно полегшує збут;

- конкурентні: сертифікація GlobalGAP є вагомою конкурентною перевагою компанії-виробника. Фермер демонструє готовність іти на зустріч побажанням споживача;

- впевненість покупців: покупці продукції (супермаркети, переробні підприємства, пункти громадського харчування) впевнені в якості і безпечності отриманої продукції» [5, с. 9-10].

Таким чином, понад 20 років тому в Європі прийшли до розуміння, що безпеку харчових продуктів неможливо гарантувати, якщо проводити контроль лише на останньому етапі виробництва. Набагато важливіше проводити моніторинг всього виробничого ланцюжка. Адже виявлена на першому етапі

виробництва помилка дозволить своєчасно виправити ситуацію, а не витратити гроші на випуск, а потім на утилізацію небезпечних харчових продуктів.

2.3. Організаційно-правові засади найефективніших моделей контролю безпеки харчових продуктів в країнах Європейського Союзу

Багато країн світу вже переглянули свої системи регулювання безпеки харчових продуктів та запровадили різноманітні реформи, досвід впровадження яких був би корисним і для України, особливо в умовах проведення державного реформування системи забезпечення безпеки та якості харчових продуктів. Загальноприйняті міжнародні тенденції управління заходами регулювання безпеки харчових продуктів можна охарактеризувати низкою наступних новацій.

«Управління безпекою продуктів харчування, яке раніше зводилося до контролю готової продукції (зараз ця функція покладена на державу), тепер полягає у здійсненні низки запобіжних заходів на різних етапах постачання харчових продуктів. Основна відповідальність за дотримання правил безпеки нині покладається на приватний сектор, тоді як держава виконує дорадчі, наглядові та регуляторні функції. Вважається, що учасники ринку харчових продуктів можуть краще за будь-кого іншого розробити систему постачання та гарантування безпеки харчових продуктів. Тому саме вони повинні нести відповідальність за безпеку харчових продуктів. Сертифікація ж продуктів харчування використовується майже виключно в межах експортно-імпорتنих операцій (до того ж лише тоді, коли її вимагає країна-імпортер)» [58, с. 21-22].

Підхід ЄС до контролю безпеки харчових продуктів базується на оцінці ризиків і залучає переважно загальне «горизонтальне» законодавство, що регулює спільні аспекти харчових продуктів, такі як харчові добавки, маркування та гігієну, а також за необхідності – частково «вертикальне» законодавство, яке стосується лише певних продуктів, наприклад, таких як молоко, м'ясо та продукція птахівництва. За такого порядку вимоги

встановлюються лише в тій мірі, в якій це потрібно для гарантування безпечності. Як наслідок – більша ефективність стосовно видатків та більша «дружність» до підприємств» [58, с. 21-22].

Офіційний контроль за дотриманням вимог харчового законодавства юридичними особами та індивідуальними підприємцями у країнах – членах ЄС означає «будь-яку форму контролю, який проводить компетентний орган або ЄС. Як правило, офіційний контроль організований відповідно до специфіки кожної держави. У багатьох країнах-членах контроль розподіляється між органами центральної і місцевої влади, але в цьому випадку, згідно з положеннями Регламенту ЄС, має бути забезпечена ефективна і дієва координація між всіма компетентними органами влади, які задіяні у проведенні офіційного контролю» [49; 9, с. 20].

За останні роки більшість країн ЄС створили «національні управління з безпеки харчових продуктів для того, щоб досягти більш високих стандартів безпеки харчових продуктів і забезпечити їх ефективний контроль. Функції і завдання даних організацій можуть бути різними в різних країнах-членах. У деяких країнах їх мандат лімітований проведенням оцінки ризиків і наданням наукових консультацій уряду, в інших – до їх мандату входить оповіщення про ризики і забезпечення виконання нормативних положень, які регулюють контроль харчових продуктів. Системи національного контролю на території ЄС відрізняються в різних країнах. Різниця варіюється від повністю централізованої системи (Нідерланди, Данія, Бельгія) до децентралізованих систем, в рамках яких компетентні органи працюють на основі регіональних (Іспанія, Німеччина) або місцевих систем (Ірландія)» [6, с. 103-104].

Для України, яка тільки починає вибудовувати ефективну систему контролю безпечності харчових продуктів, найбільш цікавим та корисним може бути досвід створення системи безпечності харчових продуктів країн Європейського Союзу, які вже мають досягнення та напрацювання у цій сфері. Це мають бути як країни, що мають єдиний контролюючий орган (Данія, Швеція), так і країни із системою декількох контролюючих органів, що діють

скоординовано (Німеччина). Вищенаведені приклади країн відрізняються історією створення систем безпечності харчових продуктів, рівнем розвитку економіки, культурно-політичною спадщиною та місцем країни у світовій торгівлі харчовими продуктами, але всі вони можуть бути корисними для реформування національної системи забезпечення безпечності та якості харчових продуктів.

Одним із найбільших експортерів харчової продукції в ЄС є Данія. «Датська система харчової промисловості відповідає принципам продовольчого права ЄС та має наступну структуру. Міністерство харчової промисловості, сільського господарства та рибальства (MFAP) – основний орган, відповідальний за впровадження та контроль безпечності харчової продукції, сфера його відповідальності охоплює весь харчовий ланцюг «від лану до столу». Міністерство поділяється на чотири окремих органи, які мають як адміністративну, так і контролюючу функцію: Адміністрація з ветеринарних питань та харчової продукції Данії, Управління рослин, Датське агентство харчової промисловості та Управління рибного господарства» [63, с. 175-178].

«Адміністрація з ветеринарних питань та харчової продукції Данії (DVFA) має на меті підвищення безпечності та якості харчової продукції. DVFA має координувати процес контролю, наприклад, шляхом узгодження професійних оцінок і методів, а також шляхом гарантування дотримання інструкцій щодо пріоритетності, звітування та періодичності інспекцій. Даний орган за потреби проводить ризик-орієнтовані перевірки, застосовує санкції, достатні для забезпечення дотримання встановлених вимог та простежує джерело проблеми вздовж усього виробничого ланцюга.

Управління рослин відповідає за проведення перевірок компаній і ферм, контролює насіння, виробництво та безпечність кормів, безпечність та якість рослин, органічне сільське господарство.

Датське агентство харчової промисловості провадить сільськогосподарську політику і керує схемами субсидій ЄС щодо сільськогосподарської продукції» [63, с. 175-178].

«Перевірки зазвичай проводяться без попередження, але у певних випадках регіональні контролюючі органи заздалегідь повідомляють підприємство про перевірку. Незалежно від того, було попередження про перевірку, чи ні, компанія повинна створити всі умови для її проведення і всіляко допомагати інспекторам» [63, с. 175-178].

«У Данії підприємства перевіряються згідно з групою ризику, до якої може бути віднесена його діяльність. Кількість перевірок зменшується при зниженні групи ризику та у разі, якщо за результатами чотирьох перевірок протягом одного року підприємство не отримало жодних зауважень щодо гігієни або безпеки. Такі підприємства називають «елітними», і їх перевіряють рідше.

Підприємства класифікуються в межах шести груп ризиків, ґрунтуючись на 7 чинниках (мікробіологічних та хімічних). Роздрібні продавці перевіряються інспектором від трьох разів на рік до одного разу на п'ять років. Інспектори застосовують так званий підхід «чотирьох елементів». Вони завжди перевіряють звіти, складені за результатами попередніх інспекцій; гігієну (приміщень і обладнання); наявність і дієвість програми самоконтролю; останній елемент може варіюватися (маркування, добавки, склад харчової продукції тощо). Оптових продавців інспектори перевіряють від семи разів на рік до одного разу на два роки.

Суми грошових зборів і штрафів не є чітко визначеними. Штрафи накладаються відповідно до сум, які було стягнуто в подібних випадках. Існують чотири види санкцій: попередження (не має юридичного статусу, але є важливим для визначення групи ризику), повідомлення про здійснення певних примусових заходів (заборона, вимога усунути недоліки, навчання та консультивання), адміністративний штраф (випищується, якщо порушення несерйозне і зафіксоване вперше) та повідомлення поліції з метою судового переслідування (важкі або повторні порушення)» [63, с. 175-178].

«Контролюючі заходи можуть бути різними – від моніторингу і відбору зразків до перевірки, аудиту та вжиття певних заходів у разі недотримання вказівок інспекторів. 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 їх звіти з точки зору зрозумілості, єдиного підходу, дотримання законодавчих вимог.

Законодавством Данії передбачене проведення щорічної бесіди – обговорення результатів роботи кожного працівника DVFA. Існують письмові інструкції щодо проведення таких обговорень. Бесіди документуються та зберігаються в особовій справі співробітника.

В Інтернеті можна знайти звіти, складені за результатами перевірок, а в місцях продажу харчової продукції розміщені стенди, з яких громадськість дізнається про оцінку підприємства інспектором. Відкритий для широкого доступу і щомісячний звіт про випадки відкликання харчової продукції та кормів, а на сайті Міністерства харчової промисловості, сільського господарства та рибальства Данії постійно поновлюються дані Системи швидкого оповіщення» [63, с. 177].

Цікавим для України буде аналіз досвіду системи державного контролю за безпечністю харчових продуктів Швеції як країни з однією найефективніших моделей контролю у світі.

У Швеції існує єдиний орган у цій сфері – «Міністерство сільського господарства (МА), 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 МА 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» [62, с. 74-77].

«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, нормативне регулювання, контроль, поживну цінність продуктів та управління» [62, с. 74-77].

«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, імпорт 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» [62, с. 74-77].

«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» [62, с. 74-77].

«На регіональному рівні окружні адміністративні ради (СAB) 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 безпеки харчової продукції, проводять навчання інспекторів муніципалітетів, вирішують справи щодо апеляцій проти рішень муніципального контролю. СAB 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» [62, с. 74-77].

«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 ризиків – 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.

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» [62, с. 74-77].

«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.

Шведська система безпеки харчової продукції функціонує як система єдиного контролюючого органу, проте, з адміністративної точки зору, вона поділяється на центральний, регіональний і місцевий (муніципальний) 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 агенством з безпеки харчових продуктів (EFSA)» [62, с. 6-77].

У Німеччині функції і повноваження офіційного контролю над якістю і безпекою харчових продуктів покладені на адміністрації земель. Це означає, що «наразі 16 федеральних земель, а не сама Федерація, відповідають за всі справи в області нагляду за продуктами харчування та ветеринарної справи. Всі заходи з нагляду та проведення досліджень, які як правило здійснюються в рамках нагляду за продуктами харчування та ветеринарною медициною, фінансуються державою (гроші з податків)» [2, с. 37-42].

«Не дивлячись на це є установи, які в значній мірі координують та підтримують діяльність федеральних земель. В Федеральному Міністерстві продовольства та сільського господарства (BMEL) створений відділ «захисту прав споживачів, пов'язаний з їхнім здоров'ям», який представляє цю область завдань на федеральному рівні, зокрема що стосується встановлення правових/законодавчих норм. Більше того, BMEL бере на себе право представлення відповідних інтересів по відношенню до інших країн-членів ЄС, однак Європейська Комісія – також по відношенню до третіх країн.

Федеральному Міністерству безпосередньо підпорядковується Федеральний Інститут оцінки ризиків (BfR), а також Федеральне відомство по захисту прав споживачів та безпеки продуктів харчування (BVL). BfR проводить консультування відповідальних за нагляд відомств щодо оцінки окремих ризиків для здоров'я. Так, на постійній основі щороку видаються багато

сотень оцінок ризиків по різних речовинах та контамінантах. Для цього у VfR є власні дослідницькі лабораторії» [2, с. 37-42].

Більше того, у VfR засновано «17 так званих контрольних (референційних) лабораторій (NRL) в таких областях, як безпечність продуктів харчування, гігієна продуктів харчування та безпечність кормових засобів. Такі національні контрольні лабораторії працюють в багатьох країнах-членах ЄС. Там розробляються стандарти для нагляду за продуктами харчування для забезпечення безпечності продуктів харчування на всій території ЄС.

Федеральне відомство по захисту прав споживачів та безпечності продуктів харчування (BVL) приймає участь у підготовці загальних адміністративних приписів та програм нагляду та координує діяльність 16 федеральних земель, тобто піклується про те, щоб перевірки продуктів харчування та ветеринарні контролю в федеральних землях проводилися та документувалися за єдиними критеріями. Кожна федеральна земля на постійній основі надає до BVL результати та звітується про заходи в області нагляду за продуктами харчування. Там в один єдиний звіт зводяться разом 16 звітів федеральних земель, який далі направляється до Європейської Комісії – як і з інших країн-членів ЄС. Право надавати розпорядження федеральним землям, однак, не закріплено цим за BVL» [2, с. 37-42].

«За питання діагностики та оцінки ризиків в області здоров'я тварин на федеральному рівні відповідає Федеральний дослідницький інститут здоров'я тварин (Інститут Фрідріха-Льоффлера) (Friedrich-Löffler-Institut, FLI). Він одночасно є контрольною лабораторією для багатьох епізоотій, які підлягають обов'язковій реєстрації.

Кожне відповідальне Міністерство федеральної землі знаходиться під керуванням фахового Міністра. В Міністерстві координуються завдання щодо нагляду за продуктами харчування та ветеринарною справою на рівні федеральної землі, ініціюються законодавчі ініціативи та ведеться оцінка і управління результатами. Відповідальними за дійсні завдання в рамках нагляду на місці є, як правило, продовольчі та ветеринарні наглядові відомства округів

та міст, які не входять до складу округу. В Німеччині є всього більше ніж 400 таких локальних продовольчих та ветеринарних відомства. Локальні відомства, відповідно до наявних ризиків, здійснюють перевірки в усіх підприємствах, ініціюють відбір проб та у випадку виявлення претензій визначають заходи по усуненню недоліків.

Для забезпечення координованості дій, діяльність комунальних відомств у федеральній землі має координуватися. Це відбувається через відповідні Міністерства федеральних земель або через об'єднуючі відомства, як уряди округів або земельні відомства по захисту прав споживачів та безпечності продуктів харчування.

Організація та структура ветеринарного нагляду є різною в різних федеральних землях» [2, с. 37-42].

«ЄС приписує здійснювати діяльність з контролю та нагляду за підходом, спрямованим на появу ризиків, що означає, що всі підприємства з продовольчої області, які підлягають нагляду, класифікуються за різними критеріями, з яких вираховується частота здійснення перевірок.

В залежності від різних критеріїв, частота здійснення перевірок може коливатися від одного разу на багато років та одного разу на тиждень. Управління пробами також має проходити з урахуванням можливих ризиків, що означає, що проби слід відбирати, відповідно до можливих проблем, у виробників продукції та в меншій кількості вже на рівні торгівлі.

Якщо виявляються претензії, то в розпорядженні наглядових органів є різноманітні інструменти для регламентації. Порушення можуть каратися накладанням стягнень або у важких випадках також великими грошовими штрафами. З іншого боку також можуть ініціюватися заходи по усуненню недоліків або у важких випадках може призначатися закриття підприємств.

В якості інструменту захисту споживачів в останні роки в Німеччині все більше проявило себе активне чи пасивне інформування» [2, с. 37-42].

Високий рівень безпеки харчових продуктів Німеччини визнається і цінується у всьому світі. Система забезпечення безпечності харчових продуктів в Німеччині є одною з найкращих практик в Європейському Союзі.

Таким чином, дослідивши теоретичні аспекти публічного управління безпечністю харчових продуктів в країнах Європейського Союзу можна говорити про наступне.

1. У країнах-членах Європейського Союзу система публічного управління безпечності харчових продуктів побудована таким чином, щоб уникнути зайваго навантаження на бізнес та одночасно результативно та ефективно захистити споживача. Вимоги встановлені виключно на рівні, який гарантує безпечність харчових продуктів. Основною задачею Компетентного органу є консультування, навчання та надання допомоги операторам ринку харчових продуктів, а не покарання. Така система вигідна всім учасникам процесу: бізнесу, споживачам і державі.

2. Впровадження на законодавчому рівні в країнах Європейського Союзу обов'язкової вимоги щодо розроблення, введення в дію та застосовування постійно діючих процедур, що засновані на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках, сприяло наступним перевагам від впровадження НАССР: підвищення надійності безпечності готового продукту, підвищення безпечності ланцюга постачання, підвищення конкурентоспроможності, вихід на нові ринки, зниження дублювання перевірок і підвищення ефективності (для виробників); підвищення довіри і впевненості в безпечності харчових продуктів, зниження ймовірності виникнення хвороб, пов'язаних з небезпечними продуктами (для споживачів харчової продукції); поліпшення стану охорони здоров'я, стабільне виконання вимог законодавства, поліпшення репутації країни та зростання її інвестиційної привабливості (для країни-виробника).

3. Системи національного контролю на території ЄС відрізняються в різних країнах. Різниця варіюється від повністю централізованої системи (Нідерланди, Данія, Бельгія) до децентралізованих систем, в рамках яких

компетентні органи працюють на основі регіональних (Іспанія, Німеччина) або місцевих систем (Ірландія), від наявності єдиного контролюючого органу (Данія, Швеція) до країни із системою декількох контролюючих органів, що діють скоординовано (Німеччина). Основним законодавчим актом країн-членів Європейського Союзу в області безпеки харчової і сільськогосподарської продукції є регламент 178/2002/ЄС . Регламент встановлює принципи, на яких базується законодавство в галузі безпеки продовольства: аналіз та управління ризиками, прозорість, загальні зобов'язання при торгівлі, загальні вимоги законодавства, простежуваність продуктів харчування і кормів. В європейських державах чітко розподілено функції між сферою оцінки ризику та менеджменту ризику. В усіх державах імплементовано систему санітарного контролю, що базується на системі НАССР та впроваджено принцип політики у сфері безпеки харчових продуктів «від ферми до столу» та система швидкого сповіщення щодо загроз харчових продуктів і кормів для тварин. Таким чином, можна стверджувати, що у Данії, Швеції та Німеччині функціонує досить повна, комплексна та багаторівнева процедура регулювання та контролю безпеки харчових продуктів, тому бажано враховувати досвід вище зазначених країн для вдосконалення публічного управління безпекою харчових продуктів в Україні.

РОЗДІЛ 3.

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕЧНОСТЮ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ З ВРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

3.1. Сучасний стан публічного управління безпечністю харчових продуктів в умовах реалізації євроінтеграційної політики України

З метою реалізації положень Угоди про асоціацію між ЄС та Україною 20 вересня 2015 року був прийнятий Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (далі – Закон), який повністю змінив концепцію українського законодавства у сфері безпечності харчових продуктів [47]. На виконання Закону у 2014 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [46]. З метою виконання даної постанови Кабінетом Міністрів України було утворено Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба) як єдиного контролюючого органу у сфері безпечності харчових продуктів 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. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів було затверджено Постановою Кабінета Міністрів України від 02 вересня 2015 р. № 667 [39]. Відповідно до Положення до сфер компетенції Держпродспоживслужби віднесено, зокрема, реалізацію державної політики в галузях ветеринарної медицини та сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів. Крім того, згідно з Постановою Кабінету Міністрів

України від 16 грудня 2015 року № 1092 були утворені як юридичні особи публічного права територіальні органи Держпродспоживслужби [52].

На виконання зобов'язань України у сфері СФЗ з метою запровадження еквівалентної європейській системи контролю за якістю та безпечністю харчової продукції крім утворення в квітні 2016 року компетентного органу - Державної служби України з питань безпеності харчових продуктів та захисту споживачів як єдиного контролюючого органу, у рамках виконання Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію, затвердженої Розпорядженням КМУ від 24.02.2016 № 228-р, Україна ухвалила низку законодавчих актів, які закладають основу для реформування системи безпеності харчових продуктів і кормів шляхом упровадження базових європейських принципів і практик [51].

Загалом, Україна мала адаптувати до національного законодавства майже три сотні актів ЄС за такими напрямками, як безпеність харчових продуктів та кормів, здоров'я і благополуччя тварин, здоров'я рослин, державний контроль у зазначених сферах тощо.

У сфері впровадження механізму забезпечення дотримання безпеності та якості харчових продуктів, а також безпеності та гігієни кормів прийнято законодавство щодо основних принципів і вимог до безпеності та якості харчових продуктів, державного контролю за перевіркою відповідності законодавству про харчові продукти та корми, здоров'я та благополуччя тварин, інформації для споживачів про харчові продукти, безпеності та гігієни кормів. Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпеності та якості харчових продуктів» запроваджує принцип ризик-орієнтованого контролю, коли кожен оператор ринку оцінюється окремо за певною формулою [47]. Також важливим є положення Закону, які встановлюють, що виробники харчових продуктів, незалежно від етапу харчового ланцюга, на якому вони працюють, несуть повну відповідальність за безпеність харчових продуктів, що випускаються і поставляються ними на споживчий ринок (раніше

відповідальність покладалась на державу). Законом запроваджено обов'язкове застосування системи НАССР на всіх етапах виробництва та обігу харчових продуктів. НАССР гарантує виробництво безпечної продукції шляхом ідентифікації та контролю небезпечних чинників. Внесеними змінами до Закону в Україні на законодавчому рівні запроваджено європейська модель системи безпеки та якості харчових продуктів, основаної на принципі «від лану до столу» та вимогах простежуваності (відповідно до вимог Регламенту (ЄС) № 178/2002).

Подальшим кроком у реформуванні системи державного контролю безпеки харчових продуктів, її наближенні до європейських принципів здійснення контролю, що є надзвичайно важливим у контексті виконання зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, є прийняття Верховною Радою України ще 18 травня 2017 року Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», основна частина положень якого набрала чинності 4 квітня 2018 року. Цей Закон запроваджує європейський підхід до правових та організаційних засад державного контролю, який здійснюють з метою перевірки дотримання операторами ринку законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також законодавства про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких побічних продуктів на митну територію України [25].

Нова система контролю безпеки харчових продуктів передбачає виключення диктату держави підприємствам стосовно того, що і як робити, а лише забезпечує контроль за тим, щоб харчові продукти, що виробляються операторами харчових продуктів, знаходяться в обігу, були безпечними для здоров'я та життя людини.

До прийняття Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» в Законі України «Про основні

принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» з 2015 року вже передбачалося, що перевірки операторів ринку харчових продуктів мусять проводитися без попереднього повідомлення, що суперечило Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», згідно з яким було передбачено обов'язок державного органу попереджати суб'єкта господарювання про перевірку за 10 днів до її початку. І як наслідок, втрачався ефект раптовості, деякі оператори ринку, знаючи про прихід інспектора, приховували невідповідності, що позначалося на достовірності результатів перевірок [25; 47].

З набуттям чинності Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» суб'єкт господарювання має бути готовим до приходу представника Держпродспоживслужби без попередження [25]. Це не стосується аудиту системи НАССР – аудит постійно діючих процедур, заснованих на принципах НАССР, проводиться за умови повідомлення оператора ринку не пізніше ніж за три робочі дні до здійснення такого заходу. Це пов'язано з необхідністю підготувати необхідний пакет документів та забезпечити участь у цьому процесі всіх працівників, які відповідають за впровадження системи на підприємстві.

Також цим Законом запроваджується новий підхід щодо періодичності перевірок. Раніше плановий захід державного контролю операторів ринку з високим ступенем ризику здійснювався максимум раз на два роки, з низьким – раз на п'ять років. З набуттям чинності Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» державний контроль має бути ризик-орієнтованим та здійснюватися з періодичністю, що є достатньою для досягнення цілей цього Закону – підвищення рівня захисту здоров'я та інтересів споживачів до європейського, зростання впевненості споживачів у безпечності та якості харчових продуктів [25]. Періодичність здійснення планових заходів державного контролю кожної потужності

визначається на підставі ризик-орієнтованого підходу. Таким чином, операторів ринку харчових продуктів перевірятимуть залежно від ступеня ризику для життя і здоров'я людей.

Постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 року № 896 «Деякі питання здійснення планових заходів державного контролю Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» затверджено Порядок визначення періодичності здійснення планових заходів державного контролю відповідності діяльності операторів ринку (потужностей) вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, які здійснюються Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, та критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від її провадження [7]. На основі нарахованої суми балів кожна потужність (об'єкт) відповідно до шкали балів відноситься до певного ступеня ризику, а саме: до дуже високого ступеня ризику, до високого ступеня ризику, до середнього ступеня ризику, до низького ступеня ризику, до незначного ступеня ризику. Планові заходи державного контролю здійснюються з періодичністю: інспектування – від чотирьох разів на рік до одного разу на два роки, аудит – від одного разу на рік або не проводиться.

Під час такої категоризації беруться до уваги ризики, що можуть виникнути в залежності від виду харчового продукту, який виготовляє оператор ринку харчових продуктів, або в обігу якого знаходиться відповідний вид харчового продукту, особливостей відповідного виробничого процесу та діяльності, які можуть справляти негативний вплив на безпечність харчових продуктів, результатів попередніх заходів державного контролю, ефективності застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах НАССР, й інша інформація, що може свідчити про порушення оператором ринку харчових продуктів законодавства про харчові продукти та становити загрозу для життя та/або здоров'я людини [7].

Відповідно до нового закону інспектори Держпродспоживслужби здійснюватимуть перевірки згідно з уніфікованим актом перевірки. Цей

документ містить вичерпну кількість питань для перевірки і є публічним, що мінімізує корупційні ризики. Крім того, у перевітках зі сторони суб'єкта господарювання можуть брати участь представники громадських організацій.

Суб'єкти господарювання, які грубо порушують законодавство, потрапляють до списку недобросовісних, оскільки відповідно до нового закону в разі потрапляння в роздрібну торгівлю небезпечних для життя й здоров'я харчових продуктів Держпродспоживслужба негайно після виявлення цього факту інформує суспільство шляхом оприлюднення на своєму сайті відповідної інформації.

За порушення вимог нового закону передбачені жорсткі санкції для порушників. Суми штрафів фіксовані й визначені у мінімальних заробітних платах (на 2021 рік встановлена мінімальна заробітна плата в місячному розмірі 6000 гривень), що знімає корупційні ризики та дозволяє уникнути можливості впливу інспектора органу контролю на оператора ринку.

Законом визначено 9 видів порушень із 32, яким передують припис – письмова вимога посадової особи органу контролю про усунення порушення без оформлення відповідного протоколу. Невиконання припису тягне застосування заходу адміністративного впливу у вигляді штрафу [25]. Суми штрафів на юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців складають від 3 мінімальних заробітних плат до 50 мінімальних заробітних плат та в 2021 році це складає від 18 000 гривень до 300 000 гривень.

При виявленні порушень, які становитимуть загрозу для життя і здоров'я людини, головний державний інспектор Держпродспоживслужби ухвалює рішення про тимчасове припинення виробництва та обігу харчових продуктів на підприємстві на строк до 10 робочих днів. Припинення виробництва та обігу харчових продуктів понад цей строк здійснюється лише за рішенням суду.

З метою унеможливлення випадків корупції в ході заходів державного контролю, новий закон передбачає їх відеофіксацію, для проведення відеофіксації заходів державного контролю згода суб'єктів господарювання не потрібна. Право проводити відеофіксацію має також і суб'єкт господарювання.

Матеріали відеофіксації у випадку суперечки використовуються як неупереджені докази, вони дозволяють уникнути необ'єктивності, за необхідності довести неправомірність дій інспектора або порушення вимог законодавства суб'єктами господарювання та зробіть процес заходів державного контролю більш прозорим.

Ще однією новацією цього закону є право суб'єкта господарювання вимагати проведення арбітражного дослідження у разі якщо оператор ринку не згоден із результатами основного лабораторного дослідження. Результати арбітражного дослідження є остаточними. Якщо за результатами арбітражного лабораторного дослідження не підтверджуються результати основного лабораторного випробування, Держпродспоживслужба мусить відшкодувати оператору ринку вартість за проведення арбітражного випробування.

Зміни відзначаються і у здійсненні державного контролю на кордоні. Зокрема, закон дає чітке визначення поняття «вантаж» та передбачає 5-річний перехідний період, упродовж якого мають бути належним чином оснащені прикордонні інспекційні пости для здійснення перевірок безпосередньо на державному кордоні. До закінчення перехідного періоду відповідні перевірки можуть здійснюватися у зонах митного контролю на території України.

Навіть після облаштування прикордонних інспекційних постів не всі види харчових продуктів і кормів підлягатимуть контролю на державному кордоні. Лише визначений відповідним наказом Мінагрополітики перелік харчових продуктів і кормів (переважно тваринного походження, а також сіно та солома) підпадає під цю вимогу. Харчові продукти, що не ввійшли до відповідного переліку, підлягають контролю щодо безпеки на кордоні лише у виняткових випадках.

Також чітко визначається перелік супровідних документів під час перевезення харчових продуктів, порядок і частота перевірки, підстави для відбору зразків і їх лабораторного дослідження в рамках фізичної перевірки.

Слід зауважити, що у разі надходження звернення громадянина про порушення у сфері безпеки харчових продуктів Держпродспоживслужба має

право здійснювати позапланові заходи державного контролю без отримання погодження органу державної влади, який здійснює формування політики у цій сфері. Реалізація положень закону у цій частині дозволяє оперативно реагувати на звернення фізичних осіб та проводити усунення порушень.

Закон України «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів» був прийнятий 6 грудня 2018 року, яким встановлено правові та організаційні засади надання споживачам інформації про харчові продукти. Новий Закон, який приводить українське законодавство у відповідність до положень численних регламентів та директив Євросоюзу у цій сфері, спрямований на забезпечення належного рівня захисту здоров'я та задоволення соціальних та економічних інтересів споживачів, їхньої поінформованості, встановлення засобів гарантування права споживачів на інформацію та процедури надання інформації про харчові продукти [44]. Закон прописує чіткі та зрозумілі правила, які дозволяють отримати вичерпну інформацію про харчові продукти і таким чином подбати про своє здоров'я і захистити права. Інформація про харчовий продукт має бути точною, достовірною та зрозумілою для споживача. За це відповідає оператор ринку. Але, основне, вона не повинна вводити в оману. Особливо, якщо це стосується властивостей і характеристик харчових продуктів та наслідків їхнього споживання. Або якщо йдеться про нібито лікувальні властивості харчових продуктів. Це також поширюється і на рекламу харчових продуктів. Тому із прийняттям цього закону виграють усі. Кожен споживач України відчує різницю в маркуванні та конкретну користь від євроінтеграції.

Задля реального запровадження системи простежуваності «від лану до столу» 21 грудня 2017 року був прийнятий Закон України «Про безпечність та гігієну кормів», який набув чинності 19 січня 2020 року. Даний Закон було розроблено на основі Регламентів (ЄС) №№ 183/2005, 1831/2003, 767/2009 [18]. Закон визначає правові та організаційні засади гарантування безпечності кормів у процесі їх виробництва, обігу та використання, регулює відносини між органами виконавчої влади та операторами ринку кормів, зокрема,

повноваження органів державної влади та їх посадових осіб; основні засади державного контролю кормів; права та обов'язки операторів ринку; порядок реєстрації, припинення, поновлення, скасування дії державної реєстрації потужностей; вимоги до гігієни, маркування, пакування та представлення кормів, вимоги до виробництва та обігу кормів, потужностей, що виробляють корми для їх ввезення (пересилання) на митну територію України; відповідальність за порушення законодавства про корми тощо.

Тепер на всіх етапах виробничого процесу «від поля до столу» діє замкнута система правових норм і контролю. Відносно будь-якого харчового продукту це означає, що застосування цих норм та контролю починається вже з перевірки кормових засобів і закінчуються лише перевіркою харчових продуктів на прилавку магазину.

У сфері контролю максимальних меж залишків та забруднюючих речовин у харчових продуктах були розроблені та ухвалені наступні підзаконні нормативно-правові акти:

– Наказ Мінагрополітики від 22.05.2019 № 264 «Про затвердження Методів відбору зразків для визначення максимально допустимих рівнів мікотоксинів у харчових продуктах для цілей державного контролю» (імплементация Регламенту (ЄС) № 401/2006) [35];

– Наказ Мінагрополітики від 25.06.2018 № 288 «Про затвердження Методів відбору зразків для визначення максимально допустимих рівнів певних забруднюючих речовин у харчових продуктах для цілей державного контролю» (імплементация Регламенту (ЄС) № 333/2007) [37];

– Наказ Мінагрополітики від 05.02.2019 № 34 «Про затвердження Методів відбору зразків для визначення максимально допустимих рівнів нітратів у деяких харчових продуктах для цілей державного контролю» (імплементация Регламенту (ЄС) № 1882/2006) [36];

– Наказ Мінагрополітики від 25.06.2018 № 289 «Про затвердження Методів відбору зразків для визначення максимально допустимих рівнів

залишків пестицидів у продуктах рослинного та тваринного походження для цілей державного контролю» (імплементція Директиви 2002/63/ЄС) [34];

– Наказ МОЗ від 23.12.2019 № 2646 «Про затвердження Показників безпечності харчових продуктів «Максимальні межі (рівні) залишків діючих речовин ветеринарних препаратів у харчових продуктах тваринного походження» (імплементція Регламентів (ЄС) №№ 37/2010 та 470/2009) [38];

– Наказ МОЗ від 13.05.2013 № 368 «Про затвердження Державних гігієнічних правил і норм «Регламент максимальних рівнів окремих забруднюючих речовин у харчових продуктах» (у редакції Наказу МОЗ від 22.05.2020 № 1283) (імплементція Регламенту (ЄС) № 1881/2006) [30].

У сфері гігієнічних вимог до харчових продуктів тваринного походження ухвалено:

Крім цього, протягом 2016 – 2020 років було затверджено:

– Наказ Мінагрополітики від 06.05.2019 № 241 «Про затвердження деяких нормативно-правових актів щодо безпечності та гігієни кормів» [31];

– Наказ Мінагрополітики від 19.06.2019 № 330 «Про затвердження Вимог до меду» на виконання Директиви Ради 2001/110/ЄС про мед [27];

– Наказ Мінагрополітики від 21.03.2019 № 148 «Про затвердження Інструкції з профілактики та боротьби з везикулярною хворобою свиней» [32];

– Наказ Мінагрополітики від 12.07.2019 № 384 «Про затвердження Методичних вимог у сфері насінництва щодо збереження сортових та посівних якостей насінневої картоплі» [33];

– Наказ МОЗ від 15.05.2020 № 1145 «Про затвердження Вимог до тверджень про поживну цінність харчових продуктів та тверджень про користь для здоров'я харчових продуктів» (імплементція Регламенту (ЄС) № 1924/2006) [28].

Наразі очікується ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства України у сфері дитячого харчування у відповідність до вимог законодавства ЄС» (№ 4554 від

29.12.2020), який розроблено з метою приведення законодавства України у сфері виробництва та обігу дитячого харчування до вимог законодавства ЄС, а саме до Регламенту № 609/2013 та Регламенту № 2016/127 [20]. Відповідний законопроект було схвалено Комітетом з питань аграрної та земельної політики 31 березня 2021 року, а 22 вересня 2021 року рекомендовано прийняти в другому читанні та в цілому як Закон. Також 4 січня 2021 року було зареєстровано законопроект «Про матеріали і предмети, що контактують з харчовими продуктами» № 4568 [45]. Проект було підтримано Комітетом ВРУ з питань аграрної та земельної політики та прийнято ВРУ в першому читанні 1 червня 2021 року.

Постановою Кабінету Міністрів України від 10 січня 2019 року № 10 було затверджено Порядок та критерії уповноваження акредитованих лабораторій, у тому числі референс-лабораторій, та Порядку перевірки дотримання уповноваженими акредитованими лабораторіями, у тому числі референс-лабораторіями, критеріїв уповноваження та позбавлення такого уповноваження [43]. Наразі лабораторні дослідження можуть проводити не лише державні, а й приватні лабораторії. Держава відмовилася від жорсткої монополії у сфері державного контролю та делегувала окремі повноваження суб'єктам приватного права. Таким чином, було створено умови для появи конкуренції між приватними та державними лабораторіями та зниження вартості відповідних досліджень. У підсумку це дозволить оптимізувати мережу державних лабораторій та заощадити кошти платників податків, які витрачаються на систему контролю безпеки харчових продуктів.

Це один з важливих елементів європейської моделі забезпечення безпеки харчових продуктів, що було впроваджено. Питання делегування та уповноваження приватних лабораторій визначено як одним з елементів ефективної системи державного контролю відповідно до європейських практик.

В Україні до кінця 2023 року в рамках програми «Прискорення приватних інвестицій у сільське господарство України» буде побудовано 10 прикордонних інспекційних постів (ППІ) для контролю безпеки харчових продуктів.

Прикордонні інспекційні пости контролюватимуть безпечність харчових продуктів, ґрунтуючись на вимогах та найкращих практиках ЄС, та відслідковуватимуть відповідність продукції санітарним та фітосанітарним заходам. На даний час призначені прикордонні інспекційні пости відсутні на території України, а контроль здійснюється у митницях в середині країни.

3.2. Основні шляхи вдосконалення публічного управління безпечністю харчових продуктів в сучасній Україні

Публічне управління безпечністю харчових продуктів в Європейському Союзі вважається одним із найбільш результативним і ефективним у світі.

Тому вдосконалюючи систему державного контролю в сучасній Україні, необхідно якомога краще розуміти європейську модель, але при цьому намагатися раціонально використовувати закордонний досвід публічного управління безпечністю харчових продуктів та враховувати національні умови, зовнішню політику, соціальні та ринкові трансформації суспільства.

Система державного контролю здатна результативно та ефективно захистити споживача, підвищити експортний потенціал держави та створити прозорі та зрозумілі умови ведення харчового бізнесу за умови вдосконалення всіх складових системи – законодавства, менеджменту та організаційної структури, інспекційної служби, лабораторної служби, інформації, навчання та комунікації.

Базові принципи європейської системи державного контролю безпечності харчових продуктів, а саме: інтегрований підхід «від лану до столу», ґрунтовність на аналізі ризику, розподіл між сферами оцінки ризику та управління ризиком, проведення державного контролю без попереднього повідомлення, прозорість системи державного контролю, перенесення уваги з контролю готової продукції на оцінку результативності систем забезпечення безпечності харчових продуктів на виробництві, застосування в певних випадках принципу застороги, застосування заходів примусового виконання

законодавства і санкцій за його порушення відповідно до ступеню тяжкості порушення та його ймовірних наслідків для здоров'я та життя людини, запрацювали в Україні завдяки викладенню в новій редакції та назві Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», який містив низку положень, що заклали основу для розбудови системи державного контролю відповідно до європейських стандартів [47]. Подальше вдосконалення нової правової моделі регулювання відносин відповідно до законодавства ЄС втілено шляхом винесення частини положень, що стосувалися державно-контрольних повноважень за рамки вище зазначеного Закону та знайшла своє відображення в Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин». Здебільшого гармонізація законодавства України у сфері безпечності харчових продуктів «від лану до столу» із законодавчою базою ЄС, зокрема прийняття відповідних законів, які вдосконалюють діючу систему, проводиться у визначені строки.

Переважна більшість законів була прийнята в 2015 – 2019 роках з імплементацією в 2016 – 2020 роках задля усунення невідповідностей між національним і європейським законодавством у сфері санітарних та фітосанітарних заходів та відповідною організаційною структурою.

Законодавчі зміни охопили низку напрямків, а саме: принципи і вимоги до безпечності харчових продуктів і кормів, маркування та інформація на харчових продуктах, правила гігієни, харчові домішки, пакувальні матеріали, здоров'я та хвороби тварин, ідентифікація і реєстрація, стандарти утримання і поводження з тваринами, здоров'я рослин, охорона сортів рослин, реєстрація засобів захисту рослин, добрива, насіння, регіоналізація/зонування і компартименталізація, генетично модифіковані організми (ГМО).

Проте прийняття низки нових законів та підзаконних нормативно-правових актів у сфері безпечності харчових продуктів здійснюється з порушенням запланованих термінів. Новий План заходів із виконання Угоди про

асоціацію було затверджено 25 жовтня 2017 року Постановою Кабінету Міністрів України № 1106. Строки виконання завдань різні, але максимальний строк складає до 31 грудня 2021 року. У зв'язку з порушенням строків виконання з попереднього плану перенесенні завдання щодо встановлення загальних вимог до забезпечення безпечності харчових продуктів та кормів; забезпечення належного рівня захисту життя та здоров'я, а також проведення заходів, що застосовуються до харчових продуктів тваринного походження, відповідно до законодавства ЄС щодо контролю температур у транспортних засобах, сховищах і на складах харчових продуктів швидкої заморозки, призначених для споживання людиною.

На сьогодні ще потребує приведення законодавства України у сфері дитячого харчування, матеріалів та предметів, що контактують з харчовими продуктами, новітніх харчових продуктів у відповідність до вимог законодавства Європейського Союзу.

При цьому зростання кількості нормативно-правових актів регулювання відносин у сфері безпечності харчових продуктів повино формувати чітку систему, а не механічне прийняття законів, що є аналогами відповідних регламентів із законодавства Європейського Союзу, та враховувати національні інтереси та інтереси вітчизняних виробників харчових продуктів.

Для реалізації ключового європейського принципу «від лану до столу» з вересня 2017 р. вітчизняними виробниками харчових продуктів запроваджуються система аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), відбувається поступовий перехід від стандартів, перейнятих від СРСР (ГОСТ), на основі яких було створено національні стандарти (ДСТУ), до впровадження документів, гармонізованих зі стандартами ЄС та міжнародними стандартами (ISO), введення системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР). Система НАССР дозволяє гарантувати виробництво безпечної продукції шляхом ідентифікації й контролю небезпечних чинників.

В основі системи НАССР лежить оцінка небезпек, які можуть впливати на харчовий продукт у процесі його виробництва, зберігання, реалізації та використання. Метою впровадження системи НАССР є виробництво безпечних харчових продуктів для чого створюються три контрольовані етапи: попередження небезпеки, запобігання поширенню небезпеки та усунення небезпеки.

Вдосконалення інституційної спроможності Держпродспоживслужби України у сфері безпечності харчових продуктів можливо за рахунок перегляду повноважень служби, скорочення напрямків державної політики, за які відповідальний компетентний орган, бо з самого початку створення Держпродспоживслужба виглядала таким собі центавром, структурою, у якій не синергічно, а механічно приєднали до купи низку сфер, які не мають жодного відношення до сфери безпечності та окремих показників якості харчових продуктів – санітарне законодавство, контроль за цінами, метрологічний нагляд, ринковий нагляд, реєстрація та облік машин в агропромисловому комплексі, державний контроль за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері. Також не зайвим буде пряма підпорядкованість Держпродспоживслужби України безпосередньо Кабінету Міністрів України та незалежність органу. На сьогодні у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів формує та забезпечує державну політику Міністерство економіки України. Передислокація Держпродспоживслужби під дах того чи іншого міністерства нічого не змінить.

Для вдосконалення рівня інспекційного контролю вельми необхідно створення національної системи управління даними та швидкого обміну інформацією (повідомлення про ризики) для харчових продуктів та кормів, яка б мала характеристики, подібні до RASFF (Системи швидкого оповіщення про харчові продукти та корми), а також національної системи управління даними та інформаційної системи для лабораторій, органів державного контролю, а також отримання та обробки даних про імпорт та експорт.

Розробка електронної системи контролю почалася ще у 2013 році. Вона стосується перевірок на кордоні, результатів лабораторних досліджень зразків продукції, внутрішньої системи переміщення продуктів тваринного походження та планування і здійснення перевірок з обов'язковим зазначенням їхніх результатів у національній системі. На сьогодні всі заходи державного контролю прив'язані до паперових носіїв, тому система не є прозорою. Щоб зібрати інформацію, служба втрачає декілька тижнів. У Європейському Союзі на це йде приблизно 20 хвилин.

Для вдосконалення рівня інспекційного контролю потрібно розширення існуючих лабораторних можливостей з запровадженням ризик-орієнтованого підходу до відбору певних видів та кількості зразків для цілей державного контролю, а також випробування цих зразків на певні показники. Задля досягнення цієї мети потрібно оптимізувати мережі національних референс-лабораторій та лабораторій державного контролю, забезпечити лабораторії сучасним устаткуванням, новим програмним та технічним забезпеченням. Оптимізацію мережі лабораторій провести шляхом скорочення їх кількості в декілька разів та подальшим укрупненням. Без цих заходів ефективність витрачання державних бюджетних грошей та грошей операторів ринку, а в кінцевому підсумку – і грошей споживачів, буде залишатися на вкрай низькому рівні. Та найважливішим буде те, що без цих заходів неможливо буде підвищити рівень захисту здоров'я та прав споживачів.

Публічне управління безпечністю харчових продуктів потребує вдосконалення рівня професійної підготовки кадрового потенціалу. На сьогодні вельми не вистачає професійних та кваліфікованих кадрів з відповідними можливостями, навичками, досвідом і ресурсами для впровадження нових завдань та виконання обов'язків. При чому голод на компетентних фахівців відчувається не тільки в низових підрозділах Держпродспоживслужби, а також і в центральному апараті компетентного органу. Тому модернізація та вдосконалення навчальної програми для державних інспекторів у сфері безпеності харчових продуктів та системи безперервного професійного

розвитку мусить бути в пріоритеті. Інспектування та аудит є основою сучасної системи державного контролю і без такого навчання неможливо запровадити найважливіший принцип європейської моделі державного контролю – планування та проведення державного контролю на основі ризику. Існує нагальна потреба у навчанні державних інспекторів відповідно до європейських стандартів, передусім – питання проведення аудиту системи НАССР.

Таким чином, дослідивши перспективи вдосконалення публічного управління безпечністю харчових продуктів в Україні з врахуванням європейського досвіду, авторка дійшла до таких висновків.

1. В період з 2016 по 2020 роки здійснено певні заходи щодо приведення національної системи контролю безпечністі харчових продуктів до європейських базових принципів та практик. В квітні 2016 року утворено компетентний орган – Державна службу України з питань безпечністі харчових продуктів та захисту споживачів, що відповідає за здійснення державного контролю на всіх стадіях агропродовольчого ланцюга відповідно до принципу «від лану до столу» та застосовує підходи, встановлені законодавством ЄС. Впровадження ухваленого законодавства дало змогу оновити систему державного контролю, основу на вимогах законодавства Європейського Союзу. Але в Україні не створено національну систему управління даними та швидкого обміну інформацією (повідомлення про ризики) для харчових продуктів та кормів, яка б мала характеристики, подібні до RASFF. Повільно просувається оптимізація мережі національних референс-лабораторій та лабораторій державного контролю, забезпечення відібраних за стратегічним розташуванням лабораторій новим устаткуванням, програмним та технічним забезпеченням. Вельми необхідним залишається створення національних систем управління даними та інформаційних систем для лабораторій, територіальних органів Держпродспоживслужби України, подальша модернізація та вдосконалення навчальних програм для державних інспекторів та систем безперервного професійного розвитку. Таким чином, на сьогодні публічне

управління безпечністю харчових продуктів в Україні ще залишається недосконалим і не відповідає запитам суспільства.

2. Основні шляхи вдосконалення публічного управління безпечністю харчових продуктів в сучасній Україні варто розглядати відповідно до кожної складової системи державного контролю, а саме, законодавства, менеджменту та організаційної структури, інспекційної служби, лабораторної служби, інформації, навчання та комунікації. На законодавчому рівні необхідно прискорити гармонізацію національного харчового законодавства з вимогами ЄС, врахувати зміни в законодавстві ЄС, які відбулися після 2015 року, при цьому дотримуватися системного підходу у прийнятті законів, а не механічно виконувати План заходів із виконання Угоди про асоціацію та враховувати національні інтереси та інтереси вітчизняних виробників харчових продуктів. Вдосконалення інституційної спроможності Держпродспоживслужби України можливо за рахунок перегляду повноважень служби, скорочення напрямків державної політики, за які відповідальний компетентний орган, з метою зосередження зусиль виключно на виконанні завдань у сфері безпечності харчових продуктів, покладених на службу, на високому фаховому рівні. В основі вдосконалення рівня інспекційної системи – створення національної системи управління даними та швидкого обміну інформацією (повідомлення про ризику) для харчових продуктів та кормів, яка б мала характеристики, подібні до RASFF (Системи швидкого оповіщення про харчові продукти та корми), а також національної системи управління даними та інформаційної системи для лабораторій, органів державного контролю, а також отримання та обробки даних про імпорт та експорт. Задля розширення існуючих лабораторних можливостей потрібно оптимізувати мережі національних референс-лабораторій та лабораторій державного контролю, забезпечити лабораторії сучасним устаткуванням, новим програмним та технічним забезпеченням, оптимізацію мережі лабораторій здійснити шляхом скорочення їх кількості в декілька разів та подальшим укрупненням. Модернізація та вдосконалення навчальної програми для державних інспекторів у сфері безпечності харчових продуктів та

системи безперервного професійного розвитку буде сприяти вдосконаленню рівня професійної підготовки кадрового потенціалу.

ВИСНОВКИ

Таким чином, під час написання кваліфікаційної магістерської роботи авторка дійшла до наступних висновків:

1. Застосування не гармонізованої з сучасною міжнародною практикою, застарілої системи державного регулювання безпечності харчових продуктів значною мірою підривало експортний потенціал України, знижувало конкурентоспроможність її сільського господарства й харчової галузі, і ставило під загрозу здоров'я та безпеку громадян. Тому питання вдосконалення публічного управління безпечністю харчових продуктів з урахуванням найкращих практик Європейського Союзу є вельми нагальним для держави.

2. З метою гармонізації вітчизняного законодавства про харчові продукти з законодавством Європейського Союзу законодавчо було уточнено визначення низки термінів та вперше надано визначення термінам, які раніше не застосовувалися в національному законодавстві про харчові продукти. Відсутність в Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР визначення терміна «безпечність харчового продукту» є неприпустимим. Тому вважаю за необхідне з метою запобігання розмиванню предмета правового регулювання доповнення рамкового закону нормою-дефініцією щодо безпечності харчового продукту.

3. Для досягнення визначеної в роботі мети за методологічну основу дослідження були прийняті різні наукові методи – загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, які використовувалися як з метою забезпечення достовірності знань, так і з метою вирішення поставлених цілей та завдань й обґрунтованості зроблених висновків та пропозицій.

4. У країнах-членах Європейського Союзу п'ять основоположних горизонтальних складових системи державного контролю у сфері безпечності харчових продуктів, а саме законодавство, менеджмент та організаційна структура, інспекційна служба, лабораторна служба, перебувають на прийнятному рівні, і як наслідок, система державного контролю результативно

і ефективно захищає споживача та не створює зайвого тиску на операторів ринку харчових продуктів.

5. Система НАССР дозволяє гарантувати виробництво безпечної продукції шляхом ідентифікації й контролю небезпечних чинників. В основі системи НАССР лежить оцінка небезпек, які можуть впливати на харчовий продукт у процесі його виробництва, зберігання, реалізації та використання. Метою впровадження системи НАССР є виробництво безпечних харчових продуктів для чого створюються три контрольовані етапи: попередження небезпеки, запобігання поширенню небезпеки та усунення небезпеки. Позитивний результат від впровадження та застосування системи НАССР отримують всі учасники ринку харчових продуктів: виробники, споживачі і держава.

6. Дослідження організаційно-правових засад найефективніших моделей контролю безпечності харчових продуктів в країнах Європейського Союзу надає можливість визначити механізм та етапність запровадження європейських принципів в вище зазначеній сфері в Україні, імплементувати окремі норми в вітчизняне законодавство та практичну діяльність операторів ринку та державних органів.

7. Реалізація євроінтеграційної політики у сфері безпечності харчових продуктів в напрямку приведення національної системи контролю безпечності харчових продуктів до європейських базових принципів та практик в період 2016 – 2021 рр. сприяла утворенню компетентного органу – Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, гармонізації національного харчового законодавства з вимогами ЄС, що дало змогу оновити систему державного контролю, основу на вимогах законодавства Європейського Союзу. Але наразі залишаються до кінця невирішені питання щодо вдосконалення лабораторної служби, інформації, навчання та комунікації у відповідності до регуляторної та адміністративної політики і практик Європейського Союзу. Таким чином, на сьогодні публічне управління безпечністю харчових продуктів в Україні ще залишається недосконалим і не відповідає запитам суспільства.

8. Основні шляхи вдосконалення публічного управління безпеністю харчових продуктів в сучасній Україні наступні: 1) продовжити гармонізацію вітчизняного законодавства з врахуванням змін в законодавстві ЄС, які відбулися після 2015 року, з дотриманням системного підходу у прийнятті законів; 2) переглянути повноваження Держпродспоживслужби України в напрямку скорочення галузей державної політики, за які відповідальний компетентний орган, з метою зосередження зусиль виключно на виконанні завдань у сфері безпеності харчових продуктів; 3) створити національну систему управління даними та швидкого обміну інформацією (повідомлення про ризику) для харчових продуктів та кормів, а також національну систему управління даними та інформаційну систему для лабораторій, органів державного контролю, а також отримання та обробки даних про імпорт та експорт; 4) оптимізувати мережі національних референс-лабораторій та лабораторій державного контролю, забезпечити лабораторії сучасним устаткуванням, новим програмним та технічним забезпеченням, оптимізацію мережі лабораторій здійснити шляхом скорочення їх кількості в декілька разів та подальшим укрупненням; 5) зменшити потребу в висококваліфікованих професійних кадрах шляхом модернізації та вдосконалення навчальної програми для державних інспекторів у сфері безпеності харчових продуктів та системи безперервного професійного розвитку.

Відтак, гіпотеза нашої магістерської роботи, сутність якої полягає у вдосконаленні публічного управління безпеності харчових продуктів в Україні за умови приведення всіх складових національної системи контролю – законодавства, менеджменту та організаційної структури, інспекційної служби, лабораторної служби, інформації, навчання та комунікації у відповідність до регуляторної та адміністративної політики і практик Європейського Союзу задля підвищення експортного потенціалу та рівня захисту здоров'я та життя громадян країни, була повністю доведена.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бакуменко О. Державний контроль харчових продуктів: якою має бути система. *Голос України*. 2016. URL: <http://www.golos.com.ua/article/273239> (дата звернення: 26.11.2021).
2. Башинський В., Хаунхорст Е. Німецький досвід щодо управління та нагляду в області ветеринарної медицини – опції для організації системи безпечності та якості продуктів харчування в Україні : звіт з аграрної політики. Київ, 2016. 50 с.
3. Бирка А., Гутт С., Гутт Г., Стефанов С., Стефанова Й. Новые перспективы европейских систем контроля безопасности продуктов питания. *Научни трудове на русенския університет*. 2011. Т. 50, серія 9.2. С. 7-15. URL: <http://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp11/9.2/9.2-1.pdf> (дата звернення: 26.11.2021).
4. Брулевич В.В. Безпечність харчових продуктів за законодавством України та Європейського Союзу. *Судова апеляція*. 2016. № 2 (43). С. 75-83.
5. Гавриляк М., Шестопал Г. Системний підхід до безпечності харчової продукції в ЄС та Україні. *Товарознавчий вісник : збірник наукових праць*. Луцьк: РВВ Луцького НТУ, 2017. Вип. 10 С. 5-13.
6. Галкіна О. Європейський досвід забезпечення безпеки та якості харчових продуктів та можливості його використання в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 11. С. 100-108 URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2726/yevropeys_kiy_dosvid_zabezpechennya_bezp.pdf?sequence=2 (дата звернення: 26.11.2021).
7. Деякі питання здійснення планових заходів державного контролю Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 р. № 896. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-2018-п#Text> (дата звернення: 26.11.2021).
8. Забезпечення безпечності і якості аграрної та харчової продукції відповідно до вимог Угоди про асоціацію : базовий аналітичний матеріал до семінарів у регіонах / за ред. С. Барбелюк, Л. Старікової. Київ: ГО

«Агромегаполіс», 2018. 36 с. URL: <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Zabezpechennya-bezpechnosti-i-yakosti-agrarnoyi-ta-harchovoyi-produktsiyi-vidpovidno-do-vymog-Ugody-pro-asotsiatsiyu.pdf> (дата звернення: 26.11.2021).

9. Законодательство Европейского союза и Республики Беларусь в области безопасности пищевой продукции. В помощь экспортеру: консультативная программа IFC «Безопасность пищевой продукции в Республике Беларусь», 2-ге вид., доп. Минск, 2013. 40 с. URL: http://old.belgim.by/uploaded/pdf/Belarus_FS_Project_Brochure_on_EU_and_Belarus_FS_Legislation.pdf (дата звернення: 26.11.2021).

10. Крисанов Д.Ф. Інтеграція агрохарчового сектора України в єдиний нормативний простір Європейського Союзу: монографія. Київ: Держ. установа «Ін-т економіки та прогнозів. НАН України», 2016. 368 с. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/275.pdf> (дата звернення: 26.11.2021).

11. Кохановский В.П., Золотухина Е.В., Лешкевич Т.Г., Фатхи Т.Б. Философия для аспирантов: учеб. пособие. Ростов на Дону : Феникс, 2003. 448 с.

12. Лисенко О. Безпечність продуктів харчування: особливості схеми сертифікації за FSSC 22000. *Управління якістю*. 2018. № 6. С. 18-24.

13. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ, Аконіт, 1999. Т. 2. С. 912.

14. Об установлении особых правил организации официального контроля над продукцией животного происхождения, предназначенной для потребления человеком в пищу : РЕГЛАМЕНТ Европейского Парламента и Совета ЕС от 29.04.2004 г. № 854/2004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a67#Text (дата звернення: 26.11.2021).

15. О гармонизации правовых норм государств-членов в отношении биологических добавок к пище : Директива Европейского Парламента и Совета от 10.06.2002 г. 2002/46/ЕС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_523#Text (дата звернення: 26.11.2021).

16. По вопросу об официальных контролях, проводимых с целью проверки соответствия кормовому и пищевому законодательству, а также правилам, касающимся здоровья животных и благополучия животных : РАСПОРЯЖЕНИЕ (ЕС) ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И СОВЕТА от 29.04.2004 г. № 882/2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004R0882> (дата звернення: 26.11.2021).

17. Про ароматизатори та деякі харчові інгредієнти із ароматизованими властивостями, що застосовується в та на продуктах харчування, та що вносить зміни до Регламенту Ради (ЄС) N 1601/91, Регламентів (ЄС) N 2232/96 і (ЄС) N 110/2008 та Директиви 2000/13/ЄС : Регламент (ЄС) Європейського Парламенту та Ради від 16.12.2008 р. N 1334/2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a20#Text (дата звернення: 26.11.2021).

18. Про безпечність та гігієну кормів : Закон України від 21.12.2017 р. № 2264-VIII. Дата оновлення: 21.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2264-19#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

19. Про виконання Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2016 р. № 1106. Дата оновлення: 18.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства України у сфері дитячого харчування у відповідність до вимог законодавства ЄС : Проект Закону від 29.12.2020 р. № 4554. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70768 (дата звернення: 26.11.2021).

21. Про внесення змін і доповнень до Директиви 2001/18/ЄС стосовно можливості для держав-членів обмежувати або забороняти культивування генетично модифікованих організмів (ГМО) на своїй території : ДИРЕКТИВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ І РАДИ (ЄС) від 11.03.2015 р. 2015/412

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-15#Text (дата звернення: 26.11.2021).

22. Про встановлення загальних принципів і вимог харчового права, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів та встановлення процедур у питаннях, пов'язаних із безпекою харчових продуктів : РЕГЛАМЕНТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ І РАДИ (ЄС) № 178/2002 від 28.01.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-02#Text (дата звернення: 26.11.2021).

23. Про генетично модифіковані харчові продукти та корми : РЕГЛАМЕНТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ І РАДИ (ЄС) від 22.09.2003 р. № 1829/2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_007-03#Text (дата звернення: 26.11.2021).

24. Про гігієну харчових продуктів : РЕГЛАМЕНТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ І РАДИ (ЄС) № 852/2004 від 29.04.2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-04#Text (дата звернення: 26.11.2021).

25. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин : Закон України від 18.05.2017 р. № 2042-VIII. Дата оновлення: 21.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

26. Про затвердження Вимог до безпеки та якості молока і молочних продуктів : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 12.03.2019 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0593-19#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

27. Про затвердження Вимог до меду: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.06.2019 р. № 330. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0725-19#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

28. Про затвердження Вимог до тверджень про поживну цінність харчових продуктів та тверджень про користь для здоров'я харчових продуктів: Наказ

Міністерства охорони здоров'я України від 15.05.2020 р. № 1145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0745-20#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

29. Про затвердження Вимог щодо розробки, впровадження та застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи управління безпечністю харчових продуктів (НАССР) : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 01.10.2012 р. № 590. Дата оновлення: 25.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1704-12#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

30. Про затвердження Державних гігієнічних правил і норм «Регламент максимальних рівнів окремих забруднюючих речовин у харчових продуктах» : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13.05.2013 р. № 368. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0774-13#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

31. Про затвердження деяких нормативно-правових актів щодо безпечності та гігієни кормів : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 06.05.2019 р. № 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0800-19#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

32. Про затвердження Інструкції з профілактики та боротьби з везикулярною хворобою свиней : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 21.03.2019 р. № 148. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0452-19#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

33. Про затвердження Методичних вимог у сфері насінництва щодо збереження сортових та посівних якостей насінневої картоплі : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 12.07.2019 р. № 384. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0829-19#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

34. Про затвердження Методів відбору зразків для визначення максимально допустимих рівнів залишків пестицидів у продуктах рослинного та тваринного походження для цілей державного контролю : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.06.2018 р. № 289. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0857-18#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

35. Про затвердження Методів відбору зразків для визначення максимально допустимих рівнів мікотоксинів у харчових продуктах для цілей державного контролю : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 22.05.2019 р. № 264. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0608-19#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

36. Про затвердження Методів відбору зразків для визначення максимально допустимих рівнів нітратів у деяких харчових продуктах для цілей державного контролю : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 05.02.2019 р. № 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0207-19#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

37. Про затвердження Методів відбору зразків для визначення максимально допустимих рівнів певних забруднюючих речовин у харчових продуктах для цілей державного контролю : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.06.2018 р. № 288. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1039-18#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

38. Про затвердження Показників безпечності харчових продуктів «Максимальні межі (рівні) залишків діючих речовин ветеринарних препаратів у харчових продуктах тваринного походження» : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23.12.2019 р. № 2646. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0042-20#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

39. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667. Дата оновлення: 03.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-п#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

40. Про затвердження Порядку ведення реєстру операторів ринку та потужностей, на які видано експлуатаційний дозвіл : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 10.02.2016 р. № 40. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0383-16#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

41. Про затвердження Порядку затвердження експортних потужностей, внесення та виключення їх з реєстру затверджених експортних потужностей :

Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 10.02.2016 р. № 38. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-16#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

42. Про затвердження Порядку проведення державної реєстрації потужностей, ведення державного реєстру потужностей операторів ринку та надання інформації з нього заінтересованим суб'єктам : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 10.02.2016 р. № 39. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0382-16#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

43. Про затвердження Порядку та критеріїв уповноваження акредитованих лабораторій, у тому числі референс-лабораторій, та Порядку перевірки дотримання уповноваженими акредитованими лабораторіями, у тому числі референс-лабораторіями, критеріїв уповноваження та позбавлення такого уповноваження : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.01.2019 р. № 10 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/10-2019-п#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

44. Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів : Закон України від 06.12.2018 р. № 2639-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2639-19#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

45. Про матеріали і предмети, що контактують з харчовими продуктами : Проект Закону від 04.01.2021 р. № 4568. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70786 (дата звернення: 26.11.2021).

46. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. Дата оновлення: 11.09.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

47. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. Дата оновлення: 21.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

48. Про офіційні заходи контролю, які застосовуються для забезпечення підтвердження відповідності з кормовим та харчовим законодавством, правилами здоров'я та захисту тварин : РЕГЛАМЕНТ (ЄС) ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ від 29.04.2004 р. № 882/2004. URL: http://www.milkiland.nl/upload/pdf/laws/es/ES_882-2004_ukr..PDF (дата звернення: 26.11.2021).

49. Про офіційні контрольні перевірки та іншу офіційну діяльність, спрямовану на забезпечення застосування законодавства щодо харчових продуктів, норм щодо забезпечення здоров'я і добробуту тварин, здоров'я рослин і продукції із захисту рослин, що вносить зміни до Регламентів (ЄС) № 999/2001, (ЄС) № 396/2005, (ЄС) № 1069/2009, (ЄС) № 1107/2009, (Євросоюз) № 1151/2012, (Євросоюз) № 652/2014, (Євросоюз) 2016/429 і (Євросоюз) 2016/2031 Європейського Парламенту та Ради, Регламентів Ради (ЄС) № 1/2005 і (ЄС) № 1099/2009 та Директив Ради 98/58/ЄС, 1999/74/ЄС, 2007/43/ЄС, 2008/119/ЄС та 2008/120/ЄС, а також скасовує Регламенти (ЄС) № 854/2004 і 882/2004 Європейського Парламенту та Ради, Директиви Ради 89/608/ЄЕС, 89/662/ЄЕС, 90/425/ЄЕС, 91/496/ЄЕС, 96/23/ЄС, 96/93/ЄС і 97/78/ЄС та Рішення Ради 92/438/ЄЕС (Регламент про офіційні контрольні перевірки) : Регламент (Євросоюз) Європейського Парламенту та Ради від 15.03.2017 р. 2017/625. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32017R0625> (дата звернення: 26.11.2021).

50. Про спільну процедуру надання дозволу на застосування харчових добавок, харчових ензимів і харчових смако-ароматичних добавок : РЕГЛАМЕНТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ І РАДИ (ЄС) від 16.12.2008 № 1331/2008. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/es-13312008.pdf> (дата звернення: 26.11.2021).

51. Про схвалення Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (санітарні та фітосанітарні заходи) розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми

державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 228-р. Дата оновлення: 04.07.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

52. Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1092. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092-2015-п#Text> (дата звернення: 26.11.2021).

53. Про харчові ензими та внесення змін до Директиви Ради 83/417/ЄЕС, Регламенту Ради (ЄС) № 1493/1999, Директиви 2000/13/ЄС, Директиви Ради 2001/112/ЄС і Регламенту (ЄС) № 258/97 : РЕГЛАМЕНТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ І РАДИ (ЄС) від 16.12.2008 № 1332/2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_017-08#Text (дата звернення: 26.11.2021).

54. Прядко А. Генезис становлення системи безпеки харчових продуктів у Європейському Союзі. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 5. С. 112–118. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/> (дата звернення: 26.11.2021).

55. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. 4е изд., перераб. и доп. Москва, 2005. 477 с.

56. Санітарні та фітосанітарні заходи. Євроінтеграційний портал. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/evrointehratsiia/sanitarni-ta-fitosanitarni-zakhody> (дата звернення: 26.11.2021).

57. Сэдик Д., Ульбрихт К., Джаманкулов Н. Система контроля безопасности пищевой продукции в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе *Торговая политика*. 2016. № 2 (6). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-kontrolya-bezopasnosti-pischevoy-roduktsii-v-evropeyskom-soyuze-i-evraziyskom-ekonomicheskom-soyuze> (дата обращения: 20.09.2021).

58. Система державного регулювання безпечності харчових продуктів в Україні: на шляху вдосконалення. *Реформа системи харчової безпеки: міжнародний досвід та рекомендації для України* : аналітичний звіт International Finance Corporation. Київ, 18 травня 2009. 68 с. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/es/56521146833772491/pdf/486690PP0UKran1od1safety1report1ENG.pdf> (дата звернення: 26.11.2021).

59. Слива Ю., Швець Т. Сучасний стан розвитку міжнародної і національної нормативних баз щодо системи управління безпечністю харчових продуктів. *Наукові доповіді Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. № 42. URL: https://nd.nubip.edu.ua/2013_6/11.pdf (дата звернення: 26.11.2021).

60. Стандарти на системи управління безпечністю харчових продуктів. URL: <http://www.iso.org/iso/ru/home/search.htm?qt=22000&sort=rel&type=simple&published=on> (дата звернення: 26.11.2021).

61. УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Дата оновлення: 30.11.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 26.11.2021).

62. Чурилова Т., Малус А. Вдосконалення системи державного контролю безпечності харчових продуктів в Україні: міжнародний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 74-77. URL: http://lsej.org.ua/3_2017/3_2017.pdf#page=74 (дата звернення: 26.11.2021).

63. Чурилова Т., Малус А. Гармонізація законодавства України і Європейського Союзу у сфері контролю безпечності харчових продуктів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 1. С. 175-178. URL: <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/65> (дата звернення: 26.11.2021).

64. Шульгіна Л. М., Жалдак Г. П. Впровадження міжнародних харчових стандартів в Україні. *Modern Economics*. 2019. № 14(2019).С. 301-310. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V14\(2019\)-47](https://doi.org/10.31521/modecon.V14(2019)-47) (дата звернення: 26.11.2021).

65. Щодо простежуваності та маркування генетично модифікованих організмів і простежуваності харчових продуктів та кормів, вироблених з генетично модифікованих організмів, та про внесення змін до Директиви 2001/18/ЄС : РЕГЛАМЕНТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ І РАДИ (ЄС) від 22.09.2003 р. № 1830/2003 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011-03#Text (дата звернення: 26.11.2021).

66. Laying down Community procedures for contaminants in food : Council Regulation (EEC) of 08.02.1993 No 315/93. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31993R0315> (date of access: 26.11.2021).

67. On food additives : REGULATION (EC) OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16.12.2008 No 1333/2008. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008R1333> (date of access: 26.11.2021).

68. On materials and articles intended to come into contact with food and repealing Directives 80/590/EEC and 89/109/EEC : REGULATION (EC) OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27.10.2004 No 1935/2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/1935/oj> (date of access: 26.11.2021).

69. On maximum residue levels of pesticides in or on food and feed of plant and animal origin and amending Council Directive 91/414/EEC : REGULATION (EC) OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23.02.2005 No 396/2005. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005R0396&from=EN> (date of access: 26.11.2021).

70. On pharmacologically active substances and their classification regarding maximum residue limits in foodstuffs of animal origin : COMMISSION REGULATION (EU) of 22.12.2009 No 37/2010 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010R0037> (date of access: 26.11.2021).

71. On the addition of vitamins and minerals and of certain other substances to food : REGULATION (EC) OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20.12.2006 No 1925/2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R1925&from=BG> (date of access: 26.11.2021).

72. Setting maximum levels for certain contaminants in foodstuff : COMMISSION REGULATION (EC) of 19.12.2006 No 1881/2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006R1881> (date of access: 26.11.2021).

**Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Коваленко Інна Петрівна, магістрантка 2 курсу магістратури, форма навчання заочна, факультет соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування» освітньо-професійна програма «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти inkov0909@gmail.com,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Публічне управління безпечністю харчових продуктів держави: європейський досвід для України» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (студент) Коваленко І.П.

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (науковий керівник) Широбокова О.О.