

УДК 338.439:637.07

КИРИЛЮК Ірина Миколаївна,
викладач кафедри менеджменту та економічної
безпеки, Черкаський національний університет
ім. Б. Хмельницького, м. Черкаси, Україна
in_kirilyk@ukr.net

СКЛАДНИКИ НОВІТНЬОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ПРОДУКЦІЇ ТВАРИННИЦТВА В УКРАЇНІ

Статтю присвячено визначенню складників новітньої системи державного регулювання та контролю у сфері безпечності продукції тваринництва й обґрунтуванню інструментів підвищення ефективності їх функціонування в Україні. Систематизовано й згруповано складники у п'ять блоків: законодавче забезпечення, менеджмент і його організаційна структура, мережа інспекційних служб, мережа лабораторних служб, система інформації, навчання та комунікацій. Виявлено ознаки певної архаїчності та, в загальних рисах, фактичної зорієнтованості вітчизняної системи державного регулювання і контролю (нагляду), що функціонувала до 2015 року, на принципах командно-адміністративної економіки. Окреслено новітні тенденції та системні інструменти удосконалення вітчизняної системи контролю в напрямі її гармонізації з європейською. Підкреслено, що вказані тенденції сприяють становленню процесного або комплексного підходу до гарантування безпечності продукції тваринництва. Наголошено на наявності у новітній системі державного контролю окремих елементів, які гарантують чіткість та однозначність у визначенні відповідальності операторів ринку за порушення вимог законодавства у сфері безпечності харчових продуктів тваринного походження. Виявлено проблеми, які знижують ефективність функціонування системи державного контролю в Україні, а також дієвість санітарних і фітосанітарних заходів у сфері виробництва й обміну продуктів харчування, продовольчої сировини тваринного походження та кормів. Забезпечено подальший розвиток інноваційного процесного підходу до гарантування безпечності продуктів харчування тваринного походження в Україні.

Ключові слова: продукція тваринництва, безпечність, державний контроль (нагляд), державний ветеринарний інспектор, акредитована лабораторія, референс-лабораторія.

Постановка проблеми. В Україні, зважаючи на гострі проблеми у сфері безпечності продукції тваринництва, реалізуються заходи щодо впровадження європейської моделі системи державного регулювання і контролю, яка вважається однією із найефективніших у світі. Спостерігається активізація зусиль щодо функціонального наближення української системи технічного регулювання до вимог ЄС. Але ці зусилля в більшості випадків стосуються формування системи технічного регулювання загалом, безвідносно до галузі тваринництва і процесів виробництва й обігу продукції тваринництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці безпечності продукції тваринництва, державного регулювання і контролю за процесами її гарантування присвятили низку наукових праць відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема, С. Аранчій, Р. Буряк, Є. Горовець, Г. Даффі, О. Ковальова, І. Кравченко, М. Маренич, Н. Марюха, Дж. Метз, А. Нардоне, Дж. Нурдхайзен, Ю. Оглашений, Р. Річардсон, Дж. Хігс, Дж.-Ф. Хоквайт та ін. Окремі аспекти досліджуваної проблеми розкриті в авторських працях [1; 2; 3; 4].

Проте проблема безпечності продукції тваринництва залишається для України надзвичайно гострою, її масштаби в умовах формування зони вільної торгівлі з ЄС лише зростають. Це потребує напрацювання рішень щодо формування адекватних сучасним європейським вимогам складників системи державного регулювання та контролю у сфері безпечності продукції тваринництва, а також обґрунтування заходів щодо підвищення ефективності функціонування цієї системи та систем управління безпечністю продукції на рівні окремих суб'єктів господарювання.

Мета та завдання дослідження. Метою статті є визначення складників новітньої системи державного регулювання та контролю у сфері безпечності продукції тваринництва та інструментів підвищення ефективності їх функціонування.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних дослідженнях та офіційних документах, затверджених, зокрема, на рівні ФАО (Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН) виділяють п'ять базових складників системи державного регулювання та контролю у сфері безпечності продовольства: законодавство; менеджмент і його організаційна структура; мережа інспекційних служб; мережа лабораторних служб; система інформації, навчання та комунікацій. Лише якщо ці базові складники сформовано та забезпечено їх ефективне функціонування, можна стверджувати про наявність системи державного регулювання і контролю, здатної гарантувати безпечність продукції тваринництва й захистити споживача.

З нашої точки зору, стосовно ситуації в Україні процес оцінювання ефективності системи державного контролю у сфері безпечності продукції тваринництва слід розпочати з такого складника, як менеджмент і його організаційна структура. Відповідно до сучасних (зокрема, європейських) вимог, передумовою забезпечення ефективності системи загалом має бути існування єдиного органу з контролю та нагляду за безпечністю і якістю харчових продуктів.

Проте в Україні до 2015 року функції з контролю за якістю та безпечністю продуктів харчування, захисту прав споживачів були розпорошені між трьома структурами: 1) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою України; 2) Державною санітарно-епідеміологічною службою України; 3) Державною інспекцією України з питань захисту прав споживачів. Причому раніше таких контролюючих структур було ще більше, адже Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України було створено на базі Державного комітету ветеринарної медицини, Державної інспекції з карантину рослин та Державної інспекції захисту рослин.

Таким чином, в Україні протягом більш ніж двох десятиліть система державного регулювання та контролю у сфері безпечності була занадто забюрократизованою і фактично залишалася орієнтованою на принципи адміністративно-командної економіки. Як відзначає О. Бакуменко [5], в умовах обмеженого фінансування із державного бюджету серед контролюючих органів спостерігалася рентоорієнтована поведінка та «гонитва за фінансами» операторів ринку. Кожен контролюючий орган під гаслом захисту споживачів намагався запровадити якомога більше платних послуг, видів державного контролю (нагляду), дозвільних документів, яких у переважній більшості не існувало в розвинених країнах.

Відомства створювали «під себе» нормативну базу, що охоплювала певний сегмент харчового ланцюга. Основними критеріями оцінювання діяльності цих контролюючих служб увесь час були кількість проведених перевірок і суми накладених після цього штрафів [5]. Це сприяло подальшому збільшенню кількості перевірок і штрафів серед суб'єктів, які не сприймали таку рентоорієнтовану поведінку чиновників та не лобіювали свої інтереси у владних структурах. Проте такий порядок жодним чином не сприяв вирішенню завдань гарантування безпечності продукції та захисту інтересів споживачів.

Велика кількість органів контролю, розпорошеність і дублювання їх функцій, поділ останніх залежно від етапів просування кормів чи кінцевої продукції до споживача лише посилювали тиск на підприємців і не сприяли підвищенню рівня безпечності харчових продуктів тваринного походження. Фактично у випадку реалізації неякісної продукції та споживання її населенням знайти й покарати відповідального за це ринкового суб'єкта або чиновника було практично неможливо.

Лише на початку 2016 р. в Україні приступила до виконання своїх функцій Державна служба України із питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Держпродспоживслужбі було передано функції з реалізації державної політики у сферах ветеринарної медицини, безпечності продукції тваринництва, ідентифікації й реєстрації тварин, дотримання санітарного законодавства, здійснення метрологічного і ринкового нагляду, захисту споживачів і реклами.

Нині, зважаючи на незначний термін функціонування новоствореного органу та відсутність належного фінансування, ефективність контролю і ринкового нагляду за процесами гарантування безпечності продукції тваринництва залишається вкрай низькою.

Подібна проблема з термінами й ефективністю в Україні спостерігається при аналізі такого чинника дієвості системи державного регулювання і контролю як законодавство. Хоча в ЄС тільки на початку 2000-х років було прийнято майже сотню законодавчих актів у сфері безпечності та якості харчових продуктів, в Україні реальні кроки щодо формування відповідного законодавства (окремих його елементів), яке відповідає б сучасним вимогам, були зроблені значно пізніше.

Лише в кінці 2015 р. набрав чинності Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [6]. Ним передбачено, без перебільшення, революційні для України заходи щодо організації та здійснення державного контролю за безпечністю продукції тваринництва. Зокрема, закладено законодавчу основу для створення єдиного державного органу для здійснення державного контролю і нагляду впродовж усього харчового ланцюга (рослини – корми – вода – тварини – харчові продукти тваринного походження). Таким компетентним органом, як відзначено вище, стала Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Низка фахівців (зокрема, Є. Кирилюк, А. Прощаликіна [7; 8, с. 195-196]) обґрунтовували необхідність створення такого органу ще з початку 2000-х рр., проте вказана ідея мала значний спротив з боку функціонуючих на той час контролюючих суб'єктів.

Серед інших важливих положень закону варто виділити [6]:

- 1) приведення термінології в сфері (галузі) безпечності у відповідність із законодавством ЄС;
- 2) встановлення детальних вимог до гігієни і запровадження системи НАССР згідно з Регламентом (ЄС) №852/2004. Щодо діяльності з харчовими продуктами, які вміщують необроблені інгредієнти тваринного походження, функціонування системи НАССР стало обов'язковим із кінця вересня 2017 року;
- 3) запровадження вимог простежуваності, як обов'язкового елемента будь-якої ефективної системи безпечності продукції тваринництва;
- 4) зобов'язання для операторів ринку надавати компетентним органам та іншим суб'єктам інформацію на основі записів про заходи, що реалізуються для системного управління небезпечними чинниками. Відповідні записи, які необхідно зберігати протягом 3 місяців після настання кінцевої дати продажу продукції, ведуться щодо: по-перше, виду і походження кормів; по-друге, ветеринарних препаратів для тварин, дати їх застосування, часу раціонального очікування, після якого дозволяється використання тварини чи продукції тваринництва; по-третє, наявності усіх захворювань тварин, що можуть вплинути на безпечність продукції тваринництва; по-четверте, результатів досліджень (випробувань) відібраних із діагностичною метою зразків, які отримані від тварин; по-п'яте, даних стосовно здійснених перевірок тварин чи продукції тваринництва;
- 5) регламентацію реальних можливостей зупинення виробництва і заборони обігу продукції тваринництва, шкідливої для людей, навіть якщо при її безпосередньому виробництві чи обігу формально дотримані норми законодавства про безпечність продукції;
- 6) заборону обігу сировини і харчових продуктів тваринного походження, маркування яких не задовольняє вимоги законодавства про безпечність харчових продуктів;
- 7) необхідність обов'язкової акредитації всіх лабораторій, які здійснюють випробування продукції для цілей державного контролю, відповідно до стандарту ДСТУ ISO 17025:2006 «Загальні вимоги до компетентності випробувальних та калібрувальних лабораторій»;
- 8) вимогу щодо створення мережі референс-лабораторій.

Крім того, було забезпечено суттєву дерегуляцію ринку продукції тваринництва завдяки усуненню тих неефективних і забюрократизованих дозвільних процедур, вимог і документів, яких не існує в ЄС. Зокрема, було скасовано, через відсутність зв'язку із гарантуванням безпечності продукції, обов'язковість санітарно-гігієнічної експертизи, використання ГОСТів, ДСТУ і ТУ (відбувається їх заміна стандартами ISO та європейськими стандартами), передбачено спрощення процедури виведення на ринок нової продукції.

Останнім часом спостерігається формування й оновлення вітчизняного санітарного законодавства, яке повинно відігравати ключову роль при встановленні параметрів і чинників безпечності продукції. Зокрема, у 2014 році набрав чинності Наказ Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) України № 1140 «Про затвердження Державних санітарних норм

та правил «Медичні вимоги до якості та безпечності харчових продуктів та продовольчої сировини». Ним, зокрема, для продовольчої сировини і кінцевих продуктів тваринного походження регламентовано обов'язкову наявність ветеринарних документів, що вміщують детальну інформацію стосовно фактів використання пестицидів (із вказуванням їх найменувань), антибіотиків, гормонів, різного роду ветеринарних препаратів. При виробництві продовольчої сировини тваринного походження не повинно допускатися застосування не дозволених ветеринарних препаратів (у т.ч. препаратів для оброблення тварин і приміщень, у яких їх утримують) [9].

У продуктах тваринного походження мають контролюватися залишкові кількості усіх ветеринарних препаратів, стимуляторів росту тварин, антибіотиків, тощо, що застосовуються чи застосовувалися при відгодівлі, лікуванні та профілактиці захворювань тварин.

Також у 2015 році набрав чинності Наказ МОЗ України № 548 «Про затвердження Мікробіологічних критеріїв для встановлення показників безпечності харчових продуктів» [10], який гармонізовано із Регламентом (ЄС) № 2073/2005. Наказом встановлено перелік санітарно-мікробіологічних показників і критерії безпечності харчових продуктів тваринного походження, гігієнічні критерії техніко-технологічного процесу; загальні вимоги перевірки за мікробіологічними показниками, вимоги до досліджень (випробувань) і відбору зразків харчової продукції; заходи щодо усунення недоліків при незадовільних результатах аналізів та досліджень.

Слід відзначити також факт набуття чинності з 2016 року Наказів МОЗ України № 694 «Про затвердження Гігієнічних вимог до м'яса птиці та окремих показників його якості» і № 695 «Про затвердження Параметрів безпечності м'яса птиці» [11; 12]. Перший із них – це комплексний документ, гармонізований із регламентами ЄС, що містить чіткі терміни й визначення, конкретні гігієнічні вимоги до забою, розрізання і обвалювання м'яса, вимоги до боєнь, переробних підприємств, потужностей, задіяних при подрібненні м'яса, напівфабрикатів із м'яса, вимоги до сировини, а також до самого подрібненого м'яса і напівфабрикатів із нього, вимоги до тушок свійської птиці, призначеної для продажу кінцевим споживачам, вимоги до пакування, маркування та інформування споживачів, гігієнічні вимоги до вмісту води у продукції, порядок прийняття рішень про невідповідність вимогам, тощо. Документ передбачає регламентацію понять «екстенсивне утримування або вирощування у приміщенні», «вільний вигул», «традиційний вільний вигул», «вільний вигул – повна свобода».

Другим наказом затверджено чіткі параметри безпечності м'яса птиці за допустимим вмістом токсичних елементів, антибіотиків, нітрозамінів, пестицидів, діоксинів, мікробіологічних показників. Дотримання вимог вказаних документів підвищуватиме конкурентоспроможність вітчизняного птахівництва, сприятиме завоюванню вітчизняними товаровиробниками окремих сегментів світового ринку м'яса птиці. Про це свідчать офіційні дані щодо експорту вказаної продукції: у 2017 році його обсяги перевищили минулорічні на 13% і становили понад 272 тис. т. У вартісному вимірі обсяги експорту м'яса птиці збільшилися із 292,5 млн дол. США у 2016 році до 390 млн дол. США у 2017 році [13].

Важливим є перенесення прогресивних положень вказаного документа і встановлення сучасних гігієнічних вимог до яловичини, телятини, свинини, баранини, козлятини, молока, яєць, меду й іншої продукції тваринництва.

Загалом лише в 2017 році було прийнято ключовий законодавчий акт, покликаний підвищити ефективність функціонування системи державного регулювання і контролю безпечності продукції тваринництва в Україні. Йдеться про Закон України № 2042 від 18.05.2017 «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [14], який набирає чинності в квітні 2018 року. Ним (у разі його подальшого забезпечення впровадження і виконання базових положень) виводиться на якісно новий рівень система державного регулювання і контролю безпечності продукції тваринництва, усуваються ті прогалини, які не дозволяли гарантувати безпечність належним чином. Ним визначено систему органів офіційного регулювання і контролю, їх повноваження та базові засади діяльності; права й обов'язки операторів ринку; принципи і вимоги до здійснення державного контролю (нагляду) за харчовими продуктами тваринного походження

(свіжого м'яса, сирого молока і молозива, рибних продуктів тощо) і благополуччя живих тварин; вимоги до відбирання зразків і лабораторних досліджень (випробувань) та методи їх здійснення; базові кваліфікаційні вимоги до осіб, що здійснюють контроль (державних ветеринарних інспекторів, їх помічників, офіційних ветеринарних лікарів, уповноважених ветеринарів); базові засади планування і фінансування офіційного контролю, його безпосереднє здійснення на кордоні та в країнах-експортерах; жорстку відповідальність за порушення законодавства про безпечність харчових продуктів та кормів.

Варто підкреслити деталізацію видів офіційного контролю (нагляду) на ринку продукції тваринництва, його методів, а також осіб, які мають право його здійснювати. Так, якщо розглянути один із видів державного нагляду – аудит процедур, базованих на принципах НАССР, то він містить комплексну перевірку таких елементів: а) документації; б) детального ведення записів усіх процесів, які впливають на безпечність продукції тваринництва і кормів; в) системи внутрішнього контролю з боку суб'єкта ринку; г) корегувальних дій, вжитих ним внаслідок аналізу виявлених неточностей і невідповідностей; д) рівня кваліфікації основного та допоміжного персоналу. Уповноваженими особами для здійснення офіційного контролю (нагляду) – державними ветеринарними інспекторами чи їх помічниками – можуть бути лише офіційні ветеринарні лікарі, уповноважені ветеринари, а також працівники бійні, уповноважені компетентним органом лабораторії. Інші фізичні та юридичні особи не наділені повноваженнями на здійснення офіційного контролю (нагляду).

Законом закладається база для ризик-орієнтованого підходу під час здійснення перевірок – кожному підприємству щороку присвоюватиметься певна категорія ризику, яка й визначатиме частоту перевірок. Водночас слід відзначити, що оцінити ефективність конкретних варіантів впровадження ризик-орієнтованого підходу стане можливим лише в процесі реалізації положень закону, розроблення і впровадження відповідних підзаконних актів.

Загалом ризик-орієнтований підхід уможливило зменшення витрат на перевірки з боку держави за рахунок збільшення ефективності цих перевірок. Для операторів ринку продукції тваринництва з'являється можливість діяти «на випередження» на основі дотримання законодавства з безпечності та окремих показників якості. Споживач, своєю чергою, отримує впевненість у безпечності продукції. Така впевненість посилюватиметься ще й завдяки комплексності перевірок на усіх етапах виробництва та обігу продукції тваринництва.

Раніше однією із проблем, що негативно впливала на ефективність перевірок, була необхідність попередження операторів ринку про її здійснення, що прямо суперечить європейським принципам. До 2017 року Держпродспоживслужба взагалі не могла проводити планові перевірки операторів ринку продукції тваринництва. Водночас, щоб здійснити позапланову перевірку, вона мала отримати відповідну скаргу від споживача і погодити перевірку з Міністерством аграрної політики і продовольства України (Мінагрополітики). Через бюрократію між поданням скарги і власне перевіркою могло минути до півтора місяця, що зводило нанівець сенс перевірки [15].

Наразі Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» чітко зафіксована необхідність здійснення перевірок операторів ринку без попередження. Спрощено процедуру отримання дозволу на позапланову перевірку. Затверджено єдині форми актів для державних ветеринарних інспекторів при здійсненні перевірок. Застосовано норму, яка уможливило здійснення на підприємстві аудиту процедур, базованих на принципах НАССР, лише у тому випадку, якщо державний ветеринарний інспектор, що направляється для здійснення аудиту, не брав участі в державному контролі на цьому підприємстві протягом останніх трьох років.

Загалом слід підкреслити появу, нарешті, чіткості й однозначності у визначенні відповідальності операторів ринку продукції тваринництва за порушення вимог законодавства у сфері виробництва й обігу харчових продуктів.

Також, згідно з європейськими підходами, визначено спеціальний режим перевіряння продуктів харчування тваринного походження на кордоні. Продукцію не

мають допускати на територію України, поки її відповідним чином не перевірять на призначеному для цього прикордонному інспекційному посту. До цього в Україні державний контроль імпортованих харчових продуктів тваринного походження відбувався у формі попереднього документального контролю. Інші види контролю, у тому числі у формі перевірок, відбувалися уже в митниці призначення. Відтак небезпечну продукцію можна було виявити уже на території країни, за сотні кілометрів від пункту її ввезення. Водночас систему державного контролю (нагляду) виробництва й обігу продукції та сировини тваринного походження Європейського Союзу (одну із найжорсткіших у світі) визнано еквівалентною системою гарантування безпечності харчових продуктів України (Наказ Мінагрополітики від 01.04.2014 № 118).

Водночас слід виокремити проблеми, пов'язані з технічним регулюванням процесів гарантування безпечності продукції тваринництва в Україні. Незважаючи на певні здобутки у цій сфері, очевидною є необхідність розробки низки підзаконних актів та виділення необхідного фінансування для реалізації на практиці положень Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин». Як відзначив голова Держпродспоживслужби В. Лапа, нині необхідно розробити і прийняти близько 40 підзаконних актів (більше половини з яких стосуватиметься продукції тваринництва) та привести українську систему державного контролю у сфері безпечності продукції тваринництва у відповідність до директив та регламентів ЄС [15]. Адже, як відзначають фахівці, успіх впровадження європейських норм щодо якості й безпечності продукції тваринництва в Україні залежить від уваги до деталей у підзаконних актах, а також від ефективності й прозорості роботи контролюючого органу – Держпродспоживслужби.

Нині прийнято лише окремі підзаконні акти, зокрема, Постанову КМУ від 04.07.2017 № 460 «Питання посилення ветеринарно-санітарного контролю під час переміщення тварин та харчових продуктів тваринного походження», якою забезпечене утворення при Держпродспоживслужбі Міжвідомчої мобільної групи із запобігання і виявлення порушень ветеринарно-санітарного законодавства. Учасники мобільної групи, у разі виникнення підозр про поширення інфекцій, мають відповідні повноваження на безперешкодний доступ до підконтрольних об'єктів, зупинення транспортних засобів, проведення оглядів, відбору зразків продукції та відправлення їх для проведення досліджень та експертиз.

З нашої точки зору, при розробці вказаних підзаконних актів доцільно забезпечити уникнення корупційних ризиків і надмірного тиску на суб'єктів ринку продукції тваринництва. Інакше система гарантування безпечності продукції буде корумпованою, неефективною, призведе до надмірних витрат сільськогосподарських товаровиробників. Свого часу подібна корумпованість стала одним із чинників неефективності системи державного цінового регулювання в Україні, яка фактично була скасована у 2017 році.

Важливим є визначення окремим підзаконним актом механізму державного аудиту процедур, заснованих на принципах НАССР, при виробництві, обробці, зберіганні й транспортуванні продукції тваринництва. Вказаний механізм має включати комплексну перевірку: 1) необхідної документації; 2) ведення записів процесів, які впливають на безпечність продукції тваринництва, а також кормів; 3) системи внутрішнього контролю небезпечних чинників відповідним товаровиробником чи іншим ринковим суб'єктом; 4) коригувальних дій, вжитих оператором ринку внаслідок аналізу виявлених невідповідностей; 5) рівня кваліфікації персоналу.

У процесі дослідження виявлено й інші проблеми, пов'язані з технічним регулюванням процесів гарантування якості й безпечності продукції тваринництва в Україні.

Так, практика довела необхідність суттєвого доопрацювання Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» [16], який набрав чинності у січні 2014 р.¹, а також розроблення низки підзаконних нормативно-

¹ Фахівцями уже напрацьовано зміни до Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини», який пропонується викласти у такій редакції: «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції».

правових актів для його виконання. Також потребують певного корегування Детальні правила виробництва органічної продукції (сировини) тваринного походження, затверджені Постановою КМУ від 30.03.2016 № 241. Адже норми діючих нормативно-правових актів не передбачають сертифікацію всього процесу органічного виробництва, за прикладом ЄС, а регламентують сертифікацію лише кінцевого продукту. Відсутня в Україні й органічна база кормів, яка є в європейських країнах. Не розроблені відповідні стандарти й підзаконні акти, що змушує вітчизняних товаровиробників проходити процедуру органічної сертифікації свого виробництва за чинними міжнародними стандартами. Найчастіше ними виявляються європейські стандарти.

Окрім іншого, з урахуванням європейських вимог, назріла необхідність розроблення нової редакції Закону України «Про ветеринарну медицину». Адже нині виникають значні труднощі у правозастосуванні чинних його основних положень. Нова редакція закону має, передусім, врегулювати питання забезпечення здоров'я і благополуччя тварин, здійснення приватної офіційної ветеринарної практики, обігу ветеринарних препаратів, тощо. Як відзначають фахівці, для реалізації системного підходу до вирішення вказаних питань в єдиному документі доцільно об'єднати низку напрацювань, які містяться у проектах законів «Про ветеринарні препарати», «Про приватну ветеринарну практику», «Про внесення змін до Закону України «Про ветеринарну медицину» тощо.

Отже, нині законодавство у сфері гарантування безпечності продукції тваринництва в Україні залишається недосконалим і розробленим не повністю. На сучасному етапі необхідно забезпечити розробку і прийняття Законів України «Про безпечність та гігієну кормів», «Про надання споживачам інформації про харчові продукти тваринного походження», «Про новітні харчові продукти та інгредієнти», «Про предмети і матеріали, що контактують із харчовими продуктами», тощо.

Крім того, як вже зазначалося вище, протягом 3-4 років необхідно прийняти велику кількість підзаконних актів, розроблених на виконання уже прийнятих ключових Законів України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» і «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин». Не кажучи вже про підзаконні акти, необхідні для впровадження та реалізації законів, відзначених нами в попередньому абзаці. Загалом у цій сфері – найбільший об'єм роботи, і зробити її швидко практично неможливо. Одна із причин – обмежене коло фахівців, які можуть професійно працювати із таким вторинним законодавством.

До того ж необхідно забезпечити належну імплементацію нових вимог – самої гармонізації законодавства недостатньо. Це найперше стосується іншого складника оцінювання ефективності державного контролю (нагляду) – наявності достатньої кількості фахових інспекційних і лабораторних служб. Адже в Україні територіальні органи Держпродспоживслужби сформовані лише нещодавно, існує нагальна потреба у навчанні відповідно до європейських стандартів щонайменше чотирьох тисяч інспекторів (передусім із питань проведення аудиту системи НАССР, на підставі якого складається відповідний акт, форма якого затверджена Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 06.02.2017 № 41).

Адже аудит системи НАССР є основою сучасної системи державного (офіційного) нагляду (контролю) у сфері виробництва та обігу продукції тваринництва. Без відповідного навчання неможливо запровадити один із найважливіших принципів європейської моделі державного нагляду (контролю) – пріоритетність застосування ризик-орієнтованого підходу.

Для забезпечення ефективного державного лабораторного контролю потребує негайної оптимізації та удосконалення лабораторно діагностична мережа (передусім шляхом укрупнення і відповідного скорочення кількості лабораторій в декілька разів). Нині технічне і технологічне оснащення цих лабораторій залишається на надзвичайно низькому рівні, що не дозволяє ефективно проводити дослідження (випробування) для цілей державного контролю. Відсутність відповідного оснащення і необхідної кваліфікації персоналу може перешкодити процедурі акредитації більшості лабораторій на

відповідність вимогам стандарту ISO/IEC 17025. Існує об'єктивна необхідність впровадження та удосконалення системи управління якістю випробувальних лабораторій, які дають змогу забезпечити відповідний рівень і точність випробувань.

Нині в Україні є фактично одна акредитована лабораторія, яка акредитована іноземним органом з акредитації та має відповідне технологічне оснащення для здійснення комплексних випробувань завдяки європейським проектам технічної допомоги. Цього явно не достатньо для здійснення великої кількості досліджень у сфері безпечності продукції тваринництва. Робити великий обсяг таких досліджень немає на чому, адже необхідне обладнання в більшості регіональних акредитованих лабораторій відсутнє.

Існує необхідність сприяння технічному оснащенню та акредитації іноземними органами з акредитації низки випробувальних лабораторій, інакше ефективний державний контроль безпечності та якості продукції тваринництва забезпечити технічно неможливо. Є гостра потреба в здійсненні стратегічних інвестицій, що сприятимуть удосконаленню роботи акредитованих лабораторій та їх інноваційному розвитку.

Враховуючи великий перелік досліджень у сфері безпечності продукції тваринництва, важливим є забезпечення проходження фахівцями акредитованих лабораторій стажування у провідних лабораторіях ветеринарної медицини США і країн ЄС, а також участі в раундах професійного тестування на міждержавному рівні. Ці заходи передбачають необхідність значних витрат, тому частину їх має взяти на себе держава [17; 18, с. 7].

Насамкінець слід зазначити, що для розвитку мережі акредитованих лабораторій з метою державного контролю у сфері безпечності та якості продукції тваринництва слід забезпечити:

- 1) комплексне оновлення приладів і лабораторного обладнання низки акредитованих лабораторій, уповноважених компетентним органом на проведення досліджень (випробувань) для цілей державного контролю, або ж тих випробувальних лабораторій, які ще мають пройти процедуру акредитації та уповноваження;
- 2) участь у міждержавних заходах професійного тестування фахівців;
- 3) проходження фахівцями стажування в референс-лабораторіях США і країн ЄС;
- 4) придбання реактивів, референт-матеріалів, тест-систем, витратних матеріалів для валідації, верифікації, методичного забезпечення лабораторних досліджень;
- 5) збільшення інспекційних аудитів з боку іноземних органів з акредитації – членів Європейської кооперації з акредитації.

Без цих заходів фінансові ресурси державного бюджету, операторів ринку, і, в кінцевому підсумку, споживачів витратяться і надалі вкрай неефективно, без них неможливо досягти прийняттого рівня захисту здоров'я людей і тварин.

Висновки та перспективи подальших розвідок. В Україні впроваджено низку заходів, спрямованих на гармонізацію національної системи контролю безпечності продукції тваринництва із європейською. Створено Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, імплементовано базове законодавство, яким передбачено революційні для України заходи щодо організації та здійснення державного контролю за безпечністю продукції тваринництва. Відбувається формування та оновлення санітарного законодавства, яке повинно відігравати ключову роль при встановленні параметрів безпечності продукції. Регламентовано деталізацію видів державного контролю на ринку продукції тваринництва, методів його здійснення та осіб, які мають на це право.

Водночас комплексне оцінювання функціонування складників системи державного регулювання та контролю у сфері безпечності продукції тваринництва в Україні дає підстави для висновків, що ефективність цієї системи залишається вкрай низькою. Зважаючи на несистемність, хаотичність заходів із формування наближеної до європейської системи державного контролю, значний обсяг робіт, який необхідно було здійснити в дуже стислі терміни, відсутність належного фінансування та відповідних кваліфікованих фахівців, вказана система поки що не гарантує належної безпечності

продукції тваринництва. Компетентні органи поки що не в змозі припинити як випуск низькоякісної продукції тваринництва українського походження, так і ввезення на територію України іноземної продукції сумнівної якості.

Понад 60 % молока та молочної продукції в Україні не відповідає стандартам якості. Якщо раніше фальсифікували в основному масло і згущене молоко, то на сьогодні ці процеси поширилися також на сир і цільномолочну продукцію. Досить часто виробники використовують замітники жиру тваринного походження, не вказуючи це при маркуванні продукції. Після отримання експортних квот на поставки молочної продукції до ЄС виявилось, що практично жодна марка продуктів за окремими параметрами не відповідає європейським стандартам якості й безпечності та не може реалізовуватися на європейському ринку. Майже у 50% продукції було виявлено антибіотики, причому у досить великих кількостях [19].

Важливо забезпечити належну імплементацію нових вимог до безпечності продукції тваринництва, адже самої гармонізації законодавства недостатньо. Це найперше стосується фахових інспекційних і лабораторних служб – важливого складника державного контролю (нагляду). Існує необхідність сприяння технічному оснащенню та акредитації іноземними органами з акредитації низки випробувальних лабораторій, інакше ефективний державний контроль безпечності та якості продукції тваринництва забезпечити технічно неможливо. Доцільно запровадити ефективні механізми аудиту системи НАССР, як основи сучасної системи контролю у сфері виробництва та обігу продукції тваринництва. Вказані механізми мають базуватися на оцінці ризиків для уникнення загроз корупційних дій з боку контролюючих органів і надмірного тиску на суб'єктів ринку продукції тваринництва.

Список використаних джерел:

1. Кирилюк І.М. Сучасні підходи до гарантування якості та безпечності продукції тваринництва в ЄС [Електронний ресурс] / І.М. Кирилюк // Ефективна економіка. – 2016. – № 12. – Режим доступу до журналу: <http://www.economy.nayka.com.ua>.
2. Кирилюк І.М. Шляхи нарощування пропозиції вітчизняної продукції тваринництва та підвищення її якості / І.М. Кирилюк // Вісник Черкаського університету. Серія «Економічні науки». – Черкаси: ЧНУ, 2016. – № 1. – С. 67-75.
3. Кирилюк І.М. Сутність і чинники формування організаційно-економічного механізму забезпечення якості продукції тваринництва / І.М. Кирилюк // Агросвіт. – 2017. – № 19-20. – С. 51-62.
4. Кирилюк І.М. Соціально-економічні чинники загострення проблеми безпечності та якості продуктів харчування тваринного походження в Україні [Електронний ресурс] / І.М. Кирилюк // Ефективна економіка. – 2017. – № 12. – Режим доступу до журналу: <http://www.economy.nayka.com.ua>.
5. Бакуменко О. Державний контроль харчових продуктів: якою має бути система [Електронний ресурс] / О. Бакуменко. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/273239>.
6. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Маренич М.М. Контроль якості і безпека продуктів харчування в ЄС. Міжнародне законодавство в галузі харчового ланцюжка і потенціал України відповідності даним стандартам [Електронний ресурс] / М.М. Маренич, С.В. Аранчій, Н.С. Марюха. – Режим доступу: 77.121.11.22/ecolib/8/2.doc.
8. Кирилюк Є.М. Напрями розширення ємності внутрішнього агропродовольчого ринку / Є.М. Кирилюк, А.М. Прошаликіна // Інноваційна економіка. – 2012. – № 8 (34). – С. 190-197.
9. Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Медичні вимоги до якості та безпечності харчових продуктів та продовольчої сировини»: Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 1140 від 29.12.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0088-13>.
10. Про затвердження Мікробіологічних критеріїв для встановлення показників безпечності харчових продуктів: Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 548 від 19.07.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1321-12>.
11. Про затвердження Державних гігієнічних правил і норм «Регламент максимальних рівнів окремих забруднюючих речовин у харчових продуктах»: Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 368 від 13.05.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0774-13/page>.
12. Про затвердження Гігієнічних вимог до м'яса птиці та окремих показників його якості: Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 694 від 06.08.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1379-13>.

13. Тулуш Л. В останні роки обсяги експорту м'яса птиці суттєво зростають [Електронний ресурс] / Л. Тулуш. – Режим доступу: <https://agropolit.com/news/7081-v-ostanni-roki-obsyagi-eksportu-myasa-ptitsi-suttyevo-zrostayut>.
14. 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 № 2042 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2042-19>.
15. Лапа В. Для ефективного виконання нового закону про державний контроль необхідно ухвалити близько 40 підзаконних актів [Електронний ресурс] / В. Лапа. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250031050&cat_id=244277212.
16. Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини: Закон України від 03.09.2013 № 425 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/425-18>.
17. Реєстр акредитованих випробувальних лабораторій [Електронний ресурс] / Національне агентство з акредитації України. – Режим доступу: <https://naau.org.ua/reyestr-akreditovanih-oov/>
18. Концепція реформи лабораторно-діагностичної мережі України з питань визначення здоров'я тварин, безпечності сільськогосподарської продукції, в тому числі кормів, готової харчової продукції тощо на 2015-2017 роки / Державний науково-дослідний інститут з лабораторної діагностики та ветеринарно-санітарної експертизи. – К.: ДНДІЛДВСЕ, 2015. – 15 с.
19. Створення системи контролю за безпечністю харчових продуктів на основі оцінки ризиків у циклі виробництва та збуту молочних продуктів в Україні [Електронний ресурс] / SAFOSO; Матеріали першої річної міжнародної конференції Проекту з безпечності молока (м. Київ, 17-18.11.2016). – Режим доступу: safoso.com.ua/conference-material/materialy%20konferenciyi_ukr.pdf.

References:

1. Kyryliuk I. (2016). Modern approaches to guaranteeing the quality and safety of livestock products in the EU. *Efektivna ekonomika (Effective economy)*, 12. Available from: <http://www.economy.nayka.com.ua> [cited 24 January 2018].
2. Kyryliuk I. (2016). Ways of increasing the supply of domestic livestock products and improving its quality. *Visnyk Cherkaskoho universytetu. Seriya «Ekonomichni nauky» (Bulletin of Cherkasy University. Series "Economic Sciences")*, 1, 67-75 (in. Ukr.).
3. Kyryliuk I. (2017). The essence and factors of the organizational and economic mechanism of livestock products quality assurance formation. *Ahrosvit (AgroSvit)*, vol. 19-20, 51-62 (in. Ukr.).
4. Kyryliuk I. (2017). Socio-economic factors exacerbating the problem of foodstuff of animal origin safety and quality in Ukraine. *Efektivna ekonomika (Effective economy)*, 12. Available from: <http://www.economy.nayka.com.ua> [cited 26 January 2018].
5. Bakumenko O. (2016). State food control: what should be the system. Available from: <http://www.golos.com.ua/article/273239> [cited 24 July 2017].
6. Law of Ukraine no. 771, 23.12.1997 "On basic principles and requirements for the safety and quality of food products" (2014). Available from: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%80> [cited 15 May 2016].
7. Marenych M., Aranchij S., Mariukha N. (2015). Quality control and food safety in the EU. *International food chain legislation and Ukraine's compliance with these standards*. Available from: 77.121.11.22/ecolib/8/2.doc [cited 19 May 2016].
8. Kyryliuk Ye., Proshchalykina A. (2012). Areas of expansion of the capacity of the domestic agro-food market. *Innovatsiina ekonomika (Innovative economy)*, 8(34), 190-197 (in. Ukr.).
9. Order of the Ministry of Health of Ukraine no. 1140, 29.12.2012 "On Approval of State Sanitary Norms and Rules "Medical Requirements for the Quality and Safety of Food and Raw Materials" (2012). Available from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0088-13> [cited 02 August 2017].
10. Order of the Ministry of Health of Ukraine no. 548, 19.07.2012 "On Approval of Microbiological Criteria for Determination of Food Safety Indicators" (2012). Available from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1321-12> [cited 05 August 2017].
11. Order of the Ministry of Health of Ukraine no. 368, 13.05.2013 "On Approval of State Hygiene Rules and Norms "Regulations on Maximum Levels of Certain Pollutants in Food Products" (2013). Available from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0774-13/page> [cited 06 August 2017].
12. Order of the Ministry of Health of Ukraine no. 694, 06.08.2013 "On Approval of Hygienic Requirements for Poultry and Individual Indices of Its Quality" (2013). Available from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1379-13>. [cited 10 August 2017].
13. Tulush L. (2018). In recent years, the volume of exports of poultry meat has increased significantly. Available from: <https://agropolit.com/news/7081-v-ostanni-roki-obsyagi-eksportu-myasa-ptitsi-suttyevo-zrostayut> [cited 24 April 2018].
14. Law of Ukraine no. 2042, 18.05.2017 "On state control over observance of the legislation on food products, feed, animal by-products, animal health and welfare" (2017). Available from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2042-19> [cited 26 August 2017].
15. Lapa V. (2017). For the effective implementation of the new law on state control, it is necessary to approve about 40 by-laws. Available from: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250031050&cat_id=244277212 [cited 28 August 2017].

16. Law of Ukraine no. 425, 03.09.2013 “On the production and circulation of organic agricultural products and raw materials” (2013). Available from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/425-18> [cited 06 May 2016].
17. National Accreditation Agency of Ukraine. Register of Accredited Testing Laboratories (2017). Available from: <https://naau.org.ua/reyestr-akreditovanix-ooov/> [cited 02 September 2017].
18. State Research Institute for Laboratory Diagnostics and Veterinary and Sanitary Expertise. The Concept of the Reform of the Laboratory Diagnostic Network of Ukraine on the Determination of Animal Health, Safety of Agricultural Products, Including Feed, Prepared Food, etc. for 2015-2017 (2017). Kyiv: SRILDVSE (in. Ukr.).
19. Davydovych O. (2016). Establishment of a food safety control system based on risk assessment in the cycle of production and marketing of dairy products in Ukraine. Available from: safoso.com.ua/conference-material/materialy%20konferenciyi_ukr.pdf [cited 24 May 2016].

KYRYLIUK Iryna Mykolaivna,

Teacher, Bohdan Khmelnytsky National University of Cherkasy,
Cherkasy, Ukraine
in_kirilyk@ukr.net

COMPONENTS OF THE NEW STATE REGULATION AND CONTROL SYSTEM IN THE FIELD OF ANIMAL PRODUCTION SAFETY IN UKRAINE

Abstract.

Introduction. At present, Ukraine has intensified its efforts to bring the technical regulation system closer to the requirements of the EU. But these efforts mainly concern the formation of a system of technical regulation in general, regardless of the livestock sector. The problem of the livestock products safety remains extremely acute for Ukraine. Its scale in the context of the formation of a free trade zone with the EU is only increasing. This requires substantiation of decisions regarding the formation of the newest components of the state regulation and control system in the field of livestock products safety. These components should be adequate to modern European requirements.

Purpose. The purpose of the article is to identify the components of the newest state regulation and control system in the field of livestock products safety, as well as substantiation of tools for improving the efficiency of their functioning.

Results. The signs of certain archaism of the Ukrainian system of state regulation and control (supervision) in the field of safety are revealed. By 2015, it was oriented towards the principles of command and administrative economy. The newest tendencies and system tools for improving the domestic control system in order to harmonize it with the European one are outlined. These trends contribute to the development of a process or integrated approach to ensuring the safety of livestock products. The newest system of state control contains separate elements that guarantee the clarity and unambiguousness in determining the responsibility of market operators for violating the requirements of safety legislation.

Originality. The conceptual bases of risk assessment in the activity of livestock production market operators (risks of processes and capacities) are offered. Such an assessment is the basis for determining the frequency of inspections and contributes to avoiding corruption and excessive pressure from the controlling authorities. In contrast to the ones already developed and used, the provisions of the author's approach provide for the implementation of the principle of effective motivation for the increase of value added. This principle is to generate incentives for priority investment in the production, processing and processing of livestock products. That is, investment in sectors generating a high share of value added and ensuring the sustained food security of the state is encouraged.

Conclusion. It is important to ensure the proper implementation of new requirements for the livestock products safety. After all, the very harmonization of legislation is not enough. This primarily concerns professional inspection and laboratory services - an important component of state control (supervision). There is a need to promote technical accreditation and accreditation by foreign accreditation bodies of a number of testing laboratories. Otherwise, it is technically impossible to ensure effective state control of the livestock products safety and quality. It is advisable to introduce effective mechanisms of HACCP audit. It is the basis of the modern system of control in the field of production and circulation of livestock products. The indicated mechanisms should be based on risk assessment in order to avoid the threat of corrupt actions by the controlling bodies and excessive pressure on the livestock producers market.

Keywords: livestock production, safety, state control (supervision), state veterinary inspector, accredited laboratory, reference laboratory.

Одержано редакцією: 26.11.2017
Прийнято до публікації: 11.12.2017