



УДК 338.439.4

Крисанов Д.Ф., д-р екон. наук, проф.

проф. наук. співр. Інституту економіки та прогнозування НАН України

ЯКІСТЬ І БЕЗПЕЧНІСТЬ ХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ

Проаналізовано ситуацію з якістю і безпечністю харчової продукції, що реалізується на ринках України, систематизовано основні загрози та небезпеки, пов'язані зі споживанням неякісного і небезпечного продовольства. Розкрито проблеми формування національної системи технічного регулювання у сфері якості й безпечності харчової продукції, обґрунтовано основні напрями і важелі, запровадження яких сприятиме посиленню захисту життя і здоров'я населення, навколишнього середовища і прав споживачів.

У сучасних умовах особливої актуальності набули проблеми продовольчої безпеки країни, серед яких однією із найважливіших є виробництво продуктів харчування, які б задовольняли вимоги показників якості й безпечності. Проведені в останні роки наукові й лабораторні дослідження та перевірки Держспоживстандартом України харчової продукції, що реалізується на вітчизняних продовольчих ринках, засвідчили, що тут виникла сила гострих проблем, пов'язаних із її якістю та безпечністю. Узагальнюючи результати проведених перевірок, необхідно звернути увагу на найбільш типові з них, зокрема [1; 2]:

- від третини до половини і навіть більше обсягу перевіреної харчової продукції вилучалося з реалізації в торговій мережі в останні роки внаслідок виявлення різних порушень у ланцюзі "виробництво сировини → її перероблення та випуск готової продукції → зберігання на складах → поставка в торгову мережу → реалізація → споживання" на передостанньому етапі;

- найбільш недоброякісною (близько 60% від обсягів перевіреної) виявилася м'ясна продукція внаслідок недотримання вимог нормативних документів щодо рецептури виробів, заміни натуральної м'ясопродукції іншими супутніми матеріалами (емульсія, соєвий білок, борошно, субпродукти) та складниками штучного походження, різноманітними харчовими добавками, а в останні роки нерідко також генетично модифікованою соєю тощо;

- при виробництві молочних продуктів досить часто використовувалися рослинні жири, зокрема пальмова олія, додавалося сухе молоко та інші інгредієнти, що призводило до випуску фальсифікованої молочної та молочнокислої продукції.

Надзвичайно багато зауважень до якості продуктів харчування та технологій їх виробництва було й по інших видах харчової продукції, включаючи тютюнові вироби та алкогольні напої, і це свідчить про масовий характер як перерахованих, так і інших порушень. Оскільки не витримувалися параметри якості й безпечності продукції і вона не відповідала рецептурам за фізико-хімічними, органолептичними та мікробіологічними показниками, то, як наслідок, в окремих видах м'ясних виробів були виявлені бактерії та мікроорганіз-



ми, спроможні викликати у споживачів харчову токсикоінфекцію. Слід зазначити, що харчові отруєння можуть спровокувати різні причини, у тому числі недотримання параметрів якості й безпечності харчової сировини, технології її перероблення та додавання невідповідних інгредієнтів, однак найбільш тяжкі з них, що пов'язані з летальними випадками, виникають при вживанні фальсифікованих алкогольних напоїв та неякісних і небезпечних харчових продуктів. Тому необхідно глибоко проаналізувати чинну систему сертифікації продукції і виробництва, наукові і методичні засади формування національної системи технічного регулювання у сфері якості й безпечності агропродовольчої продукції та розробити й обґрунтувати виважені пропозиції, реалізація яких буде спрямована на підвищення ефективності її функціонування.

Отже, метою статті є аналіз загроз і небезпек, що виникають у харчовому ланцюзі "з лану до столу" в процесі вирощування і перероблення аграрної сировини, випуску та реалізації харчової продукції, їх систематизація й оцінювання впливу на здоров'я споживачів, розкриття передумов, чинників і об'єктивних обставин, що спонукали до їх виникнення. У статті також приділяється увага діагностиці недоліків і переваг чинної національної системи технічного регулювання у сфері якості й безпечності агропродовольчої продукції, що формується в сучасних умовах, та систематизація вітчизняних особливостей упровадження й використання на підприємствах харчової промисловості систем управління різного функціонального призначення (якості, безпечності, екологічного управління тощо) для забезпечення випуску конкурентоспроможної харчової продукції. Автор обґрунтував розроблення наукових підходів та практичних пропозицій, реалізація яких буде сприяти суттєвому зниженню рівня ризику випуску неякісної та небезпечної харчової продукції, посиленню гарантій недопущення погіршення здоров'я споживачів унаслідок споживання продовольства, що пройшло промислову переробку.

Інформаційна база для аналізу нинішньої ситуації з якістю та безпечністю харчової продукції. Важлива особливість чинної вітчизняної системи моніторингу якості й безпечності аграрної сировини і харчової продукції, на відміну від європейських країн, полягає в наявності кількох державних установ, відповідальних за цей напрям діяльності, зокрема:

- Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики;
 - Державного комітету ветеринарної медицини України;
 - Департаменту організації санітарно-епідеміологічного нагляду Міністерства охорони здоров'я України,
- а також низки громадських організацій із захисту прав споживачів та тестуючих лабораторій різного функціонального призначення.

Найбільша з перелічених державних установ – Держспоживстандарт України, який має у своєму складі три наукових, навчальних і метрологічних центри (ДП "УкрНДНЦ", ННЦ "Інститут метрології", ДП "НДІ "Система"),

28 державних центрів стандартизації, метрології та сертифікації, 27 територіальних управлінь у справах захисту прав споживачів та інші підрозділи.

У структурі Державного комітету ветеринарної медицини України сформовано шість управлінь та чотири сектори за різними напрямками діяльності, серед яких одним із провідних виступає Управління ветеринарно-санітарної експертизи та безпеки харчових продуктів.

Що ж стосується Департаменту організації санітарно-епідеміологічного нагляду МОЗ України, то він включає чотири відділи і сектор, із яких одним із головних є відділ гігієни харчування та впровадження санітарних заходів безпеки харчових продуктів.

Оскільки керівні органи перелічених вище державних структур реалізують управлінські, координаційні, організаційні, інформаційні та інші функції, то проведення ринкового нагляду, лабораторних досліджень і сертифікаційних випробувань покладається на науково-дослідні інститути та сертифіковані випробувальні лабораторії, які можуть бути самостійними або ж створюватися при дослідних установах. Спеціалізовані науково-дослідні установи функціонують в системі НАН України (Інститут харчової біотехнології та геноміки), НААН України (Технологічний інститут молока та м'яса), НАМН України (Інститут гігієни та медичної екології ім. О.Марзєєва), МОЗ України (Український НДІ харчування) або є неурядовими організаціями (Міжнародний інститут безпеки та якості продуктів харчування). Крім того, значні обсяги досліджень у сфері харчування, створення нових продуктів, оцінювання їх впливу, а також продуктів із використанням ГМО на організм і захворюваність людини та її захисні функції виконують вищі навчальні заклади МОН України, зокрема Національний університет харчових технологій, Одеська національна академія харчових технологій, Харківський державний університет харчування та торгівлі тощо. Доречно зазначити, що зараз в Україні функціонує п'ять сертифікованих лабораторій, які спроможні ідентифікувати наявність ГМО в продуктах харчування, що реалізуються на вітчизняних ринках.

Результати лабораторних досліджень готової харчової продукції, а також продовольчої сировини публікуються, як правило, в науковій літературі, відображаються у звітах науково-дослідних установ за результатами проведених досліджень, а в останні роки отримали значне поширення на телебаченні та сторінках популярних газет [3–8]. Цю ситуацію можна пояснити тим, що фальсифікація харчової продукції набула масового характеру, про неї знають як виробники, так і споживачі, однак реальні кроки з боку держави щодо її докорінного покращення не здійснюються. А тому створюються нові громадські організації й тестувальні лабораторії, які проводять незалежну експертизу харчової продукції й у разі виявлення значних відхилень від нормативних вимог, з одного боку, намагаються поінформувати про це якнайширше коло споживачів з метою недопущення придбання ними неякісної та небезпечної продукції, а з іншого – доводять до відома органів Держспоживстандарту України встановлені факти з метою припинення випуску такої продукції або ж закриття виробництва взагалі.

Систематизація викликів і загроз, пов'язаних із випуском фальсифікованої харчової продукції та її реалізації споживачам. Проблема випуску неякісної та небезпечної продукції відома багатьом, однак як така продукція впливає на стан людини та її здоров'я знає обмежене коло осіб, оскільки така інформація публікується вкрай рідко. Найбільш негативний вплив на людину здійснює вживання фальсифікованих алкогольних напоїв, а також неякісної та небезпечної продукції, що супроводжується харчовими отруєннями різної тяжкості, включаючи й смертельні випадки. Зокрема, згідно зі статистичною звітністю, унаслідок випадкового отруєння та дії алкоголю в 1995 р. було зафіксовано 15,5 тис. смертей, у 2000 р. – 28,5, у 2005 р. – 10,2, у 2008 р. – 8,6 тис. смертей [9, с. 372; 10, с. 388]. Порівняно з 1995 р. у 2000 і 2008 рр. значно зросла кількість уперше зареєстрованих випадків захворювань на хвороби ендокринної системи, розладу харчування та порушення обміну речовин – відповідно 272, 596, та 530 тис. випадків [10, с. 468]. Отже, якщо кількість смертей від алкоголю в 2000-ні рр. зменшилася більш ніж утричі (з 1995 р. – удвічі), то внаслідок недоброякісного харчування – збільшилась удвічі з середини 90-х рр. і утримується на доволі високому рівні.

Одним із найбільш дискусійних питань є проблема доцільності вживання харчової продукції, що виготовлена із використанням генетично модифікованих організмів (ГМО). Публікації, що стосуються цієї проблеми, суперечливі: одні з них лобіюють використання ГМО і стверджують, "що реальних науково обґрунтованих ризиків для довкілля та для здоров'я людини від використання ГМ рослин поки що, на щастя, не відмічено" [11, с. 167], інші стверджують, що не існує абсолютно надійних методів перевірки на нешкідливість, а вживання продукції із модифікованими організмами пов'язано з ускладненнями та серйозними непередбачуваними проблемами і розладами для людини. При цьому зазначається, що негативні наслідки вживання продукції із ГМО людиною, зокрема вплив на генетичний апарат і народжуваність, можуть накопичуватися і передаватися через механізм спадковості [12, с. 40–42; 13].

Необхідно підкреслити, що найбільш виваженою точкою зору в цьому питанні є та, що ґрунтується на досвіді європейських країн, де в законодавчому порядку закріплена вимога маркувати продукцію, вироблену із використанням модифікованих організмів, якщо їх частка перевищує 0,9%. У цьому випадку відповідальність за вживання продукції із ГМО перекладається на споживача. В Україні ця проблема на законодавчому рівні вирішена, однак на рівні практичної реалізації поки що перебуває в "підвішеному" стані. Це пояснюється як незначною кількістю лабораторій, що можуть проводити аналізи на наявність ГМО в продуктах харчування, так і несанкціонованим поширенням ГМ рослин в сільському господарстві [13]. Це виводить проблему на зовсім інший рівень: як об'єктивно оцінити стан із розповсюдженням таких організмів та що і як можна зробити, щоб виправити загрозливу ситуацію у випадку її підтвердження.

У наукових публікаціях і дисертаційних дослідженнях потенційно небезпечні фактори, що можуть виникнути в процесі виробництва, класифікуються за такими напрямками [2, с. 259]:

мікробіологічні та біологічні небезпеки, пов'язані з переробленням тваринницької продукції від тварин, які хворіли на різні хвороби і не були своєчасно вилікувані (м'ясо, молоко);

хімічні, пов'язані з використанням різних хімічних засобів, антибіотиків, гормональних препаратів тощо. Сюди ж варто віднести і використання при виробництві готової продукції різних синтетичних добавок (барвники, консерванти, антиокислювачі, загусники і стабілізатори, емульгатори, підсилювачі смаку, підсолоджувачі-розпушувачі тощо (які шифруються буквою Е);

фізичні, пов'язані з потраплянням різних сторонніх предметів у сировину або готову продукцію в процесі її виготовлення.

Варто звернути увагу на те, що вже тривалий час фізичні небезпеки мають не випадковий характер, а пов'язані зі свідомою фальсифікацією виробниками харчових продуктів. Практично всі існуючі способи фальсифікації відомі [14], як відомі і способи їх викриття. Не вдаючись до їх повторного перерахування, зазначимо лише, що суть фальсифікації зводиться до заміни натуральної сировини низькоякісною або наповнювачами, які додають об'єму і ваги, але є некорисними і навіть небезпечними для споживача. Причому це стосується харчової продукції, алкогольних напоїв, кон'яку, вина, пива, соків, кави, чаю, какао та шоколаду, смако-ароматичних речовин, що використовуються при приготуванні та вживанні їжі.

І якщо про пряму фальсифікацію продукції споживача жодним чином не інформують, то про використання різних синтетичних добавок згідно з вимогами Держспоживстандарту України повідомляють дуже дрібним шрифтом та відповідним маркуванням, у якому може розібратися лише фахівець. Постійне вживання такої харчової продукції провокує роздратованість, хворобливість, непевність у завтрашньому дні, значне зниження імунітету, депресивність [4]. Зрозуміло, що певна вина за такий стан людини лежить і на складних та мінливих умовах життя, але значна частина — це наслідки неякісного, а нерідко й небезпечного для здоров'я харчування.

Концептуальні засади і законодавчо-нормативна база, на основі яких реформується національна система технічного регулювання у сфері агропродовольчої продукції. Необхідно підкреслити, що державним органом, на який покладено функції реформування національної системи технічного регулювання, виступає Держспоживстандарт України. Початок орієнтації та практичної реалізації Європейської моделі технічного регулювання відносин у сфері встановлення, застосування та виконання обов'язкових вимог до продукції або пов'язаних з нею процесів, а також перевірки їх дотримання на відповідність основним положенням законодавства ЄС було закріплено в Угоді про партнерство та співробітництво (1994 р.), а пізніше в постанові



Кабінету Міністрів України від 19.03.1997 р. № 244 "Про заходи щодо поетапного впровадження в Україні вимог директив Європейського Союзу, санітарних, екологічних, ветеринарних, фітосанітарних норм, міжнародних і європейських стандартів" та Указі Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 "Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу".

Відповідно з їх основними положеннями передбачалося на період до 2007 р. гармонізувати вітчизняні нормативні документи з європейською та міжнародною базою стандартів на рівні 80% від кількості чинних в країнах ЄС. Подальший розвиток засвідчив, що заплановані параметри гармонізації вітчизняних стандартів не були досягнуті, більш того, із розгортанням робіт у цій сфері ставало зрозуміло, що це лише один із кількох важливих напрямів, які в сукупності формують систему технічного регулювання. Згідно з існуючими поглядами, вона включає такі елементи:

- 1) законодавча база, що стосується цієї сфери;
- 2) технічні регламенти на продукцію та процеси, що розробляються на базі відповідних стандартів;
- 3) міжнародні, регіональні та національні стандарти;
- 4) процедури підтвердження відповідності;
- 5) акредитація органів з оцінки відповідності та випробувальних лабораторій;
- 6) контроль та нагляд за виконанням обов'язкових вимог.

Важливо відзначити, що залежно від того, який рівень розвиненості системи технічного регулювання та які вимоги закладені в стандартах на продукцію і процеси, таким буде і рівень конкурентоспроможності продукції та підприємств.

Про ситуацію, що склалася в сфері реформування системи технічного регулювання всередині 2000-х рр., про уповільнення її розвитку та причини, що спровокували цей спад, говорилося в прийнятих документах [15], зокрема це:

- використання застарілих стандартів, норм і правил;
- невідповідність метрологічного забезпечення виробництва продукції сучасним вимогам;
- відсутність державного ринкового нагляду за безпекою товарів, робіт і послуг;
- недостатній рівень використання сучасних інформаційних технологій;
- недостатнє фінансування сфери технічного регулювання та захисту прав споживачів.

З метою виправлення незадовільної ситуації була підготовлена та схвалена Концепція розвитку технічного регулювання та споживчої політики у 2006–2010 рр., розроблена низка заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового та фінансового забезпечення, реалізація яких сприятиме інноваційному розвитку економіки та залученню інвестицій, створенню сучасної системи технічного регулювання та захисту прав споживачів, вступу України до ЄС і приєднання до СОТ [15]. Зважаючи на те, що до закінчення



2010 р. залишилося менше півроку, доцільно зупинитися на моніторингу основних результатів реалізації запланованих Концепцією заходів.

Законодавча база національної системи технічного регулювання представлена низкою законів загальнодержавного значення та спеціалізованого характеру:

"Про стандартизацію" (від 17.05.2001 р. № 2408-III); "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності" (від 01.12.2005 р. № 3164-IV); "Про підтвердження відповідності" (від 17.05.2001 р. № 2406-III); "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів" (від 19.12.1995 р. № 481/95-ВР); "Про безпечність та якість харчових продуктів" (від 06.09.2005 р.), шляхом внесення змін до Закону України "Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини" (від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР); "Про ветеринарну медицину" (від 25.06.1992 р. № 2499 –ХП); "Про молоко та молочні продукти" (від 24.06.2004 р. № 1870-IV); "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них" (від 06.02.2003 р. № 486-IV); "Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції" (від 17.07.1997 р. № 468/97-ВР); "Про зерно та ринок зерна в Україні" (від 04.07.2002 р. № 37-IV); "Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру" (від 17.06.1999 р. № 758-XIV); "Про дитяче харчування" (від 14.09.2006 р. № 142-V); "Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції" (від 14.01.2000 р. № 1393-XIV); "Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України" (від 05.10.2006 р. № 229-V), а також декретом Кабінету Міністрів України (має статус закону) "Про стандартизацію і сертифікацію" (від 10.05.1993 р. № 46-93) і декретом Кабінету Міністрів України "Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення" (від 08.04.1993 р. № 30–93).

Отже, фактично в 2000-х рр. в основному була сформована законодавча база для забезпечення реформування національної системи технічного регулювання згідно з вимогами СОТ та ЄС. Крім того, проходять попередню експертизу або ж чергові читання у Верховній Раді України законопроекти "Про м'ясо та м'ясні продукти" (підготовлений до другого читання), "Про продовольчу безпеку України", "Про державний ринковий нагляд у сфері технічного регулювання" та низка інших. Законотворча практика пішла шляхом, по-перше, розроблення законопроектів загальнодержавного значення чи комплексних міжгалузевих нормативних актів, по-друге, прийняття вузькоспеціалізованих законів (за видами харчових продуктів і продовольчої сировини), по-третє, доповнення та уточнення чинних законів, а також підготовки підзаконних актів (указів Президента України, постанов Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України). Підставою для розроблення законодавчих і нормативних актів, як правило, є перспективний план їх підготовки або ж глибокий аналіз нагальної проблемної ситуації, обґрунтування напрямів її розв'язання, включаючи і законодавчо-нормативне забезпечення.



Як і закони, *технічні регламенти (ТР)* є нормативними документами прямої дії, тобто їх введення в дію вимагає негайного забезпечення дотримання вимог, що ними передбачені, за винятком випадків, коли встановлюється перехідний період до настання моменту їх повної дії. Загальна кількість технічних регламентів для агропродовольчого комплексу, враховуючи вже введені в дію і ті, що знаходяться в процесі розроблення, не перевищує 10 од. Стосуються вони в основному сільськогосподарської техніки і технологічного обладнання для підприємств харчової промисловості. Жодного технічного регламенту на певний вид харчової продукції або ж процеси їх виготовлення поки що не розроблено. Отже, це одна з найслабших ланок у ланцюзі технічного регулювання. Водночас до 2012 р. планується запровадити ще 24 ТР за всіма напрямками, що дозволить вилучити 17 розділів з Переліку продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації в Україні [16].

Міжнародні, регіональні і національні стандарти, на нашу думку, є центральною ланкою, тобто серцевиною системи технічного регулювання: вони використовуються як нормативна база при розробленні галузевих (за видами продукції) законів, проектуванні та сертифікації систем управління якістю, безпечністю та екологічного управління, створенні нових видів продовольчих товарів, на відповідність встановленим ними вимогам проводяться процедури оцінювання та вимірювання тощо. Зазначимо, що який рівень вимог до продукції, процесів, систем тощо закладається в стандартах, на який же і буде орієнтуватися виробництво.

У нинішніх умовах база стандартів агропродовольчого комплексу включає різні види нормативних документів, зокрема (усього на кінець 2009 р. – понад 4,5 тис. од.) [17]:

- республіканських стандартів (РСТ) – 144 од. (3,2%);
- державних стандартів України (ДСТУ) – 2703 од. (59,9%);
- міждержавних стандартів (ГОСТи колишнього Союзу РСР) – 1342 од. (29,7%);
- міждержавних стандартів, яким надано чинності в Україні, – 323 од. (7,2%).

У галузевому відношенні загальна кількість стандартів агропродовольчого комплексу поділяється таким чином:

- по сільському господарству – 1345 од., із них гармонізовано з міжнародними та європейськими нормативними документами 368 од. (27,4%), у тому числі з європейськими CEN – $(66 : 238) \times 100\% = 27,7\%$.

- по харчовій промисловості – 3167 од., із них гармонізовано всього відповідно 475 од. (15,0%), у тому числі з європейськими – $(70 : 488) \times 100\% = 14,3\%$. По агропродовольчому комплексу гармонізовано всього 843 од. (18,7%), у тому числі з європейськими – $(136 : 726) \times 100\% = 18,7\%$, а за всіма галузями стандартизації – 23,4 % (тобто гармонізовано 6,4 тис. із майже 27,4 тис. чинних вітчизняних нормативних документів [17]), у тому числі з європейськими – $(1360 : 13501) \times 100\% = 10,1\%$. Найкращих успіхів було досягнуто в 2008 р. – гармонізовано 1052 національних стандарти, затверджено 13 технічних регламентів та скасовано понад 3,2 тис. стандартів колишнього Союзу РСР [16].

У перспективі кількість міжнародних і європейських стандартів буде постійно збільшуватися. Отже, навіть за нинішніх показників, а також беручи до уваги, що 2010 р. через дефіцит бюджету для робіт зі стандартизації практично втрачений, у наступні два роки необхідно буде розробити і гармонізувати по агропродовольчому комплексу не менше 700–800 нормативних документів (рівень гармонізації прийнято 80%), у тому числі європейських 450 од., або не менше 350–400 од. (відповідно 220–230 од.) за один календарний рік, а за всіма напрямками – не менше 12–15 тис. од. (у тому числі європейських – 4,7 тис. од.) за рік. Зазначимо, що загальна кількість міжнародних та європейських стандартів ISO, IEC та CEN становить 37,3 тис. од., із них тільки європейських CEN – 13,5 тис. од., а з урахуванням CENELEC і ETSI – 45,5 тис. од.

До цього часу в середньому за рік переглядалося і гармонізувалося майже 130 стандартів по агропродовольчому комплексу та близько 700 од. за всіма галузями стандартизації. Таким чином, щоб виконати завдання щодо зближення та уніфікації нормативних баз Європейського Союзу й України в період до 2012 р. включно необхідно суттєво розширити обсяги робіт щодо стандартизації, що виконуються технічними комітетами (ТК) стандартизації, а також, відповідно, й обсяги фінансування. Практично з часу започаткування гармонізації національних стандартів (кінець 1990-х рр.), фінансування діяльності ТК стандартизації здійснювалося майже повністю з державного бюджету. Кількість національних стандартів, які розроблені за кошти суб'єктів господарювання, не перевищує 2,5% від загальної кількості національних нормативних документів, хоча в країнах з ринковою економікою частка бізнесу у фінансуванні цих робіт становить більше половини [16].

Що ж стосується *процедури підтвердження відповідності*, то це діяльність визнаного в установленому порядку уповноваженого органу, яка засвідчує, що специфічні вимоги до об'єкта підтвердження відповідності (матеріали, продукція, послуги, процеси, системи, персонал, органи управління) виконуються. Підтвердження відповідності засвідчується через такі процедури: випробування, контроль, сертифікація, а також акредитація органів, що проводять роботи з підтвердження відповідності. Доречно відзначити, що в останні роки ведеться певна робота щодо відмови від сертифікації продукції та переходу до підтвердження відповідності. Що стосується харчової промисловості, то впровадження на її підприємствах систем управління якістю, безпечністю при підтвердженні їх відповідності міжнародним (або гармонізованим національним) стандартам є візитною карткою харчової продукції, яка ними вироблена, тобто продукція відповідає згаданим нормативним документам і не потребує додаткових випробувань. Як зазначалося вище, з розробкою і затвердженням низки технічних документів Перелік продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації, скоротиться на 17 пунктів. Із цим пов'язано і проведення виробниками продукції, яка не становить загрози для здоров'я населення, самоідентифікації, тобто підтвердження низького ступеня ризику виготовленої продукції.

Особливий інтерес викликає такий напрям розвитку системи технічного регулювання, як **акредитація органів з оцінки відповідності та випробувальних лабораторій**. З метою вирішення цієї проблеми по європейському зразку в січні 2002 р. Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України було створено Національне агентство з акредитації України (НААУ). Його основним завданням є приведення системи акредитації в Україні у відповідність з вимогами Європейської асоціації з акредитації (ЕА) та підписання Угоди про визнання між НААУ та ЕА. До основних функцій НААУ належить акредитація органів з оцінки відповідності та контроль за відповідністю акредитованих органів вимогам акредитації.

Причина того, що досі не підписана Угода про визнання між НААУ та ЕА полягає в тому, що сертифікат якості НАССР, який видається в Україні, не визнається більшістю країн світу. Механізм вирішення цієї проблеми полягає, згідно з Директивою ЄС № 765 (2008 р.) щодо акредитації, в існуванні виключно єдиного органу з питань акредитації органів з оцінки відповідності (ООВ), з одного боку, а з іншого – у впровадженні механізму взаємного оцінювання національних органів з акредитації на міжнародному рівні та закріплення цього в "Угоді про взаємне визнання робіт з акредитації органів з оцінки відповідності".

Необхідно підкреслити, що перший крок на цьому шляху вже зроблено – підписана двостороння Угода між НААУ та Європейською асоціацією з акредитації у галузі сертифікації персоналу. Якщо взяти за мету забезпечення гармонізації вітчизняної інфраструктури якості з європейською, то наступними кроками мають бути досягнення подібних угод у таких сферах як системи управління, тестування, калібрування та інспектування. Для сприяння входженню національної системи акредитації в Європейське акредитаційне середовище впродовж трьох років в Україні виконувався проект Twinning "Посилення діяльності національного агентства з акредитації України", який фінансувався з бюджету ЄС.

Остання за послідовністю аналізу, але не за важливістю складова технічного регулювання – **контроль та нагляд за виконанням обов'язкових вимог** – поки що знаходиться в невизначеному стані. Це пояснюється такими причинами:

- до цього часу не ухвалено Закон України "Про державний ринковий нагляд у сфері технічного регулювання";
- не реалізовані заходи (модернізація засобів та обладнання випробувальних та метрологічних лабораторій) для приєднання до Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА);
- не розмежовані функції оцінки відповідності та ринкового нагляду, захисту прав споживачів і технічного регулювання тощо.

Доречно зазначити, що робота в цьому напрямі ведеться, але оскільки кінцевий результат залежить від багатьох чинників різнорівневого і різнопланового значення, то це створює як об'єктивні, так і суб'єктивні перешкоди і проблеми на цьому шляху. Їх успішне розв'язання потребує розроблення

обґрунтованих і узгоджених з різними ланками державного управління заходів та підкріплення їх необхідними фінансовими ресурсами.

Отже, процес реформування національної системи технічного регулювання з метою її адаптації та приведення до умов європейського законодавства перебуває на стадії розгортання з різними реальними масштабами просування на цьому шляху щодо кожної із її складових. Унаслідок цього має місце неузгодженість, а нерідко й розбалансованість зрушень в одних складових, порівняно з іншими, і загалом це відтерміновує час досягнення кінцевого результату, а саме – створення національної системи технічного регулювання згідно з вимогами європейських директив та у відповідності з практикою ЄС і СОТ.

Передумови і чинники, що провокують виробництво і реалізацію неякісної та небезпечної харчової продукції. Масова реалізація фальсифікованих та недоброякісних продуктів харчування на продовольчих ринках України спонукає до виявлення та систематизації основних факторів, що попереджують це явище, та пошуку точок дотику, впливаючи на які різними заходами та інструментами, можна домогтися кардинального покращення ситуації. На нашу думку, ці чинники доречно представити в такій послідовності:

1. Документами, що регулюють створення та виробництво харчової продукції в Україні, є нормативна (стандарти, технічні умови, методичні вказівки тощо) та технологічна документація (рецептури, технологічні регламенти та інструкції, технічні описи тощо) [18]. Цим самим фактично поставлено в рамки закону існування нормативних документів, що регулюють показники якості та безпечності харчової продукції, кількох рівнів та з різним ступенем правової відповідальності за їх дотримання. Серед них – **технічні умови** на виробництво продукції (можуть коригуватися самими виробниками щодо рецептури продукції); **стандарти різного правового статусу** (колишні республіканські, міждержавні СНД, державні, гармонізовані з європейськими нормативними документами), дотримання вимог яких є обов'язковою умовою, але впровадження їх у виробництво – добровільна справа виробника; **технічні регламенти** є нормативними документами прямої дії, тобто введення їх у дію постановою Кабінету Міністрів України має своїм наслідком безумовне виконання всіма виробниками передбачених ними вимог; **закони на окремі харчові продукти** є документами прямої дії. Оскільки при виробництві традиційних та створенні нових продуктів харчування широко використовуються нормативні документи з низьким правовим статусом, логічним наслідком цього є випуск фальсифікованої продукції, яка навіть за формальними ознаками не відповідає нормативним параметрам.

2. Основні зусилля щодо контролю за випуском харчової продукції перенесено на кінцеву ланку – вироблену готову продукцію, коли практично нічого виправити вже неможливо; затрачена сировина, праця, енергія та інші складники виробничого процесу повинні бути компенсовані фінансово, шляхом



реалізації товару. Про важливість вхідного контролю, тобто контролю за якістю та безпечністю продовольчої сировини, що надходить на переробку, може свідчити такий факт. Балтський і Хорольський комбінати дитячого харчування для виготовлення своєї продукції заготовляють молочну сировину в екологічно чистих зонах, де випасається молочне поголів'я. Але навіть за таких умов практично половина заготовленої молокосировини за своїми показниками не може бути прийнята для виробництва продуктів дитячого харчування, а тому її використовують на інші цілі.

3. Чинна база національних стандартів зорієнтована переважно на оцінку показників якості й безпечності кінцевої продукції сільського господарства і харчової промисловості (аграрна сировина і харчові продукти), а не на забезпечення стандартизації та дотримання технологій їх вирощування і виробництва.

4. Вимоги чинної бази вітчизняних стандартів, що включає понад 80% негармонізованих нормативних документів (республіканських, колишніх союзних та міждержавних стандартів СНД), непорівнянні, а нерідко й несумісні з вимогами нормативної бази ЄС та СОТ. Інструментом подолання такої невідповідності виступає повторна сертифікація продукції, що експортується за кордон.

Необхідно підкреслити, що в сучасних умовах надзвичайно ефективним важелем виправлення згаданої ситуації виступає розроблення, створення та сертифікація систем управління якістю (безпечністю, екологічного управління) на підприємствах харчової промисловості. Інформація про сертифіковані системи є на початок 2009 р. Зокрема, органами сертифікації Дерспоживстандарту України на зазначену дату було видано сертифікати на такі системи управління: якості ISO 9001 – 1177 од. (з урахуванням інформації від інших органів сертифікації – BVQI, SGS, УАЯ, ТЮФ-Норд тощо – 2453 од.), безпечності HACCP – 74 од., екологічного управління ISO 14001 – 48 од., безпечності харчових ланцюгів ISO 22000 – 8 од., гігієни та безпеки праці ISO 18001 – 15 од., інтегровані системи (об'єднують дві або більше з перелічених вище) – 31 од. Що стосується харчової промисловості, то з урахуванням виданих у 2009 р. 58 сертифікатів на системи управління якістю їх загальна кількість сягає більше 400 од. (якості, безпечності). Це становить лише 7,8% від загальної кількості підприємств харчової промисловості (понад 5,6 тис. од.) та близько п'ятої частини від великих і середніх (2,2 тис. од.). Це дуже мало за європейськими мірками, де без наявності сертифікованої системи управління, і не однієї, а, як правило, кількох, виходити на продовольчий ринок зі своєю продукцією – справа безнадійна.

Водночас необхідно відзначити, що, як свідчить практика, окремі вітчизняні підприємства, на яких упроваджені сертифіковані системи управління якістю, безпечністю, в умовах низької якості аграрної сировини або ж її дефіциту та використання різних заміників свідомо йдуть на порушення вимог до технології виробництва харчової продукції, що знайшло відображення навіть у термінології – "формальне впровадження систем управління". Такого не буває на підприємствах, які сертифікували системи управління на відпо-

відність міжнародним і європейським стандартам в зарубіжних центрах сертифікації, оскільки виявлення подібних випадків матиме наслідком накладення значних штрафних санкцій.

5. Висока зношеність технологічного устаткування на багатьох вітчизняних підприємствах харчової промисловості та тривалий термін використання застарілих технологій об'єктивно гальмує впровадження інноваційних методів перероблення аграрної сировини та випуску сучасного асортименту харчової продукції.

6. Не діють статті Кримінального кодексу України (ст. 227) і Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 167 і 170-1) щодо покарання за випуск фальсифікованої, неякісної та небезпечної харчової продукції. Жодних показових випадків своєчасного та адекватного реагування на такі порушення в пресі не висвітлювалося.

7. За оцінками іноземних фахівців [19], необізнаність та невміння вітчизняних виробників та споживачів використовувати технічне регулювання як дієвий інструмент під час виробництва, оцінювання та вибору продукції призводить до виникнення на національному ринку таких суттєвих ризиків:

- гальмування процесу просування новітніх технологій;
- появи небезпечної продукції;
- відсутності або обмеженості інформування виробників щодо технічних регламентів, стандартів та процедур оцінювання відповідності, які вводяться торговими партнерами.

Як наслідок – унеможливлення вчасного реагування на жорсткі вимоги, що встановлюють країни-імпортери, та низька конкурентоспроможність вітчизняної продукції.

Ключові заходи, спрямовані на унеможливлення випуску фальсифікованої та підвищення якості й безпечності харчової продукції, що реалізується споживачам. Посилення гостроти проблем, пов'язаних із відставанням процесу реформування національної системи технічного регулювання, вимагає адекватної реакції органів державного управління щодо розроблення та реалізації низки заходів для їх успішного вирішення. З метою прискорення процесу реформування на сайті Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України опубліковано розроблений Мінекономіки проект Плану реформування системи технічного регулювання [20]. Він включає 13 різнопланових заходів (законопроектна робота, інституційне реформування, розробка нормативно-правових актів для реалізації законів, модернізація лабораторій тощо), а Кабінет Міністрів України на його основі видав відповідне розпорядження [21]. На необхідності реформування технічного законодавства України відповідно до міжнародних і європейських норм та забезпеченні виробництва якісних та безпечних продуктів харчування акцентується увага і в Державній програмі економічного і соціального розвитку України на 2010 р. [22, п. 5.3.3, 5.3.4, 5.4.3, 5.6].



Згадане розпорядження Кабінету Міністрів України спрямовує діяльність центральних органів державного управління на пріоритетне вирішення завдань, результатом чого буде прискорення реформування системи технічного регулювання. Серед них такі:

- розробити низку першочергових законопроектів ("Про державний ринковий нагляд", "Про загальну безпеку продукції", "Про відповідальність постачальника за дефектну продукцію", "Про внесення змін до деяких інших законів України", нову редакцію Закону України "Про метрологію та метрологічну діяльність" тощо);

- підготувати проект постанови Кабінету Міністрів України щодо вдосконалення державного управління у сфері технічного регулювання (утворення Національного органу стандартизації і окремо Органу захисту прав споживачів);

- забезпечити перегляд у 2010–2011 рр. чинних в Україні міждержавних стандартів (ГОСТ), розроблених до 1992 р. (3326 од.), та розроблення не менше як 1500 стандартів, необхідних для впровадження технічних регламентів, а також затвердження плану прийняття технічних регламентів на період до 2020 р.;

- розробити нормативно-правове забезпечення: змін для вдосконалення загальних умов реалізації продукції; виключення із Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, видів, оцінювання відповідності яких здійснюється згідно з технічними регламентами, та продукції з низьким ступенем ризику; внесення змін до Порядку здійснення процедури призначення органів з оцінки відповідності продукції, процесів і послуг з урахуванням європейських вимог до акредитації і нагляду в рамках реалізації продукції тощо.

На нашу думку, викладений перелік заходів, які заплановано реалізувати на державному рівні, включає тільки точки дотику національного законодавства з європейським і то лише в частині, що на поточний момент охоплена реформуванням. При розширенні та поглибленні процесу реформування технічного регулювання будуть виникати нові точки як зближення, так і розходження, і це буде вимагати подальшого вдосконалення національного законодавства у цій сфері. У рамках Європейського Союзу питання безпеки та якості харчових продуктів у ланцюгу "від поля до столу" регулюється близько 160 європейськими директивами (директива ЄС – нормативно-правовий документ, у якому, як правило, вказуються цілі й результати, що мають бути досягнуті, але національній владі надається право самій вирішувати, у якій формі чи за допомогою яких процедур і механізмів ці цілі можуть бути досягнуті) [19]. І ми в процесі створення сучасної системи забезпечення якості та безпечності харчової продукції лише на самому початку цього шляху.

Необхідно підкреслити, що якість і безпечність харчових продуктів – це категорії економічні, а отже, щоб забезпечити відповідність продукції вимогам нормативних документів найвищого правового статусу – законів, технічних регламентів, гармонізованих національних і національних стандартів – необхідно, щоб сировина та інші складники, технології її виробництва і ква-

ліфікація обслуговуючого персоналу повною мірою відповідали сучасним нормативним вимогам. І хоча високоякісна продукція буде "по кишені" лише платоспроможним споживачам, свого споживача знайде і продукція нижчої якості, але доступна за ціною. А оскільки на рівні продукції, що випускається за технічними умовами, спостерігається найбільше випадків її фальсифікації, то якраз у цьому місці необхідно поставити надійний заслін. З цим пов'язаний цілий комплекс проблем, що мусять знайти своє вирішення в ланцюзі "розроблення продукції → дегустація → постановка на виробництво → масове виробництво → реалізація → споживання", зокрема:

- оскільки майже кожне підприємство розробляє свій власний асортимент продукції, що проходить затвердження через галузеві чи регіональні дегустаційні комісії, у складі яких представлені не лише провідні фахівці галузі, але й представники дослідних і медичних установ, органів стандартизації, пов'язаних із контролюванням якості та безпечності харчової продукції, то необхідно кардинально підвищити їх відповідальність за прийняття рішень про запуск продукції у виробництво;

- зважаючи на неконтрольоване використання інгредієнтів штучного походження та наповнювачів, що являють собою подрібнені до мікронів різні складники тварин і птиці (шкіра, пір'я, хрящі, мездра тощо), необхідно провести їх експертизу щодо харчової цінності, доцільності використання при виробництві продуктів харчування та винести мотивоване рішення (заборонити і припинити випуск, обмежити терміни використання, дозволити подальше використання);

- посилити адміністративну і кримінальну відповідальність виробників за виробництво і збут фальсифікованої, неякісної та небезпечної продукції (крім штрафів і зупинки виробництва запровадити ліквідацію підприємства з цих мотивів без видачі повторних дозволів);

- активізувати інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення щодо нормативної бази якості та безпечності харчової продукції, її виробництва на підприємствах із системами управління якості, безпечності з тим, щоб споживачі робили свідомий вибір при купівлі продуктів харчування;

- узагальнити та систематизувати форми і методи боротьби з виробниками фальсифікованої, неякісної та небезпечної харчової продукції за кордоном, розробити заходи щодо їх адаптації до специфіки вітчизняних умов тощо.

Беручи до уваги, що за роки ринкових трансформацій галузева наука, яка займалася проведенням спеціальних досліджень, створенням нових видів продукції та їх упровадженням у виробництво, за незначним винятком, припинила своє існування, а заводська – дуже помітно згорнула свою діяльність, постала гостра проблема створення галузевих лабораторій із розроблення й упровадження інноваційних видів харчової продукції, а також – у співдружності з підприємствами продовольчого машинобудування – процесових інновацій та їх апаратного оформлення. З метою інформування виробників про сучасні технологічні інновації, розроблені в Україні, доцільно створити "банк даних" [23, с. 42–43].



Зважаючи на високу залежність якості харчової продукції від продовольчої сировини, необхідно активізувати пошуки, апробацію і масове використання достовірних методів проведення її експрес-аналізів на вміст шкідливих залишків (агрохімікатів, важких металів, мікроелементів, радіонуклідів, патогенної флори), провести уточнення їх граничних концентрацій згідно з результатами останніх наукових досліджень [23, с. 43] тощо.

У результаті всього сказаного вище можна зробити такі висновки. Поглиблення інтеграційних процесів між Україною і ЄС має супроводжуватися подальшим реформуванням та зближенням національної системи технічного регулювання з європейською. Цей процес було започатковано наприкінці 1990-х рр., а в нинішніх умовах по різних складових технічного регулювання спостерігається неоднакове просування. Відсутність ефективної системи ринкового нагляду об'єктивно спричиняє зниження відповідальності виробників перед споживачем, масовий випуск фальсифікованої, неякісної та небезпечної продукції. З метою адекватного реагування державних органів технічного регулювання на цю ситуацію та здійснення необхідних заходів щодо її виправлення було б доцільно організувати постійний моніторинг продовольчих ринків та створити міжвідомчу комісію, наділену необхідними повноваженнями. Її рішення правового, адміністративного й економічного характеру та їх реалізація могли б стати першими кроками на шляху створення та ефективного функціонування державного ринкового нагляду.

Література

1. Крисанов Д.Ф. Конкурентоспроможність аграрного сектора України: складові якості та безпеки // Вісник Інституту економіки та прогнозування. – 2007. – С. 86–88.
2. Крисанов Д.Ф. Детермінанти якості й безпечності харчової продукції та мінімізація впливу факторів ризику // Продуктивні сили і регіональна економіка : зб. наук. праць : у 2 ч. / РВПС України НАН України. – К., 2008. – Ч. 1. – С. 249–261.
3. Галковська Т. Від чого худнуть дощові черв'яки // Дзеркало тижня. – 2008. – № 10. – С. 15.
4. Генік С. Синтетичні харчі, або яку ковбасу ми їмо? // Україна молода. – 2009. – 1 жовтня. – С. 12.
5. Скрипник О. Молочні сосиски із золотими гронами // Дзеркало тижня. – 2008. – № 8. – С. 114.
6. Скрипник О. Ковбаса – все, що від рогів і до хвоста // Дзеркало тижня. – 2008. – № 9. – С. 15.
7. Скрипник О. Якщо вершки погані, то що ж у молоці // Дзеркало тижня. – 2008. – № 11. – С. 1, 14.
8. Скрипник О. Соя, роги і копита дітворі для апетиту // Дзеркало тижня. – 2008. – № 30. – С. 1, 10.
9. Статистичний щорічник України за 2003 рік / Держкомстат України. – К. : Консультант, 2004. – 632 с.
10. Статистичний щорічник України за 2008 рік / Держкомстат України. – К., 2009. – 568 с.
11. Сорочинський Б.В., Данильченко О.О., Кріпка Г.В. Біотехнологічні (генетично модифіковані) рослини. – Вид. друге, доп. – К. : КВІЦ, 2006. – 220 с.



12. *Генетично* модифіковані продукти: корисні чи небезпечні? Дайджест за сторінками Інформаційного бюлетеня з міжнародної стандартизації за 2006 рік. – К. : ДП "Укрметтестстандарт", 2006. – 48 с.
13. *Екологи*: 1 миллион гектаров в Украине используется для производства трансгенных продуктов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <www.podrobnosti.ua.print.economy/foodprocessing/2007/02/26/400509.htm>.
14. *Основні* способи фальсифікації харчових продуктів та їх викриття [Електронний ресурс]. – Доступний з: <www.medved.kiev.ua/arh_natrRis_2007/n072_4tb,HTM>.
15. *Концепція* розвитку технічного регулювання та споживчої політики у 2006–2010 роках. Схвалено розпорядженням Кабінету міністрів України від 11.05.2006 р. № 267-р [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zacon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg+267-2006-%FO>>.
16. *Реформування* національної системи технічного регулювання // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2009. – № 3. – С. 3.
17. *Звітні* дані Держспоживстандарту України станом на 30 грудня 2009 р.
18. *Положення* про центральну (приймальну) галузеву дегустаційну комісію по оцінці якості олійно-жирової продукції та її персональний склад // Наказ Державного департаменту продовольства Міністерства аграрної політики України від 05.07.2005 р. № 39.
19. *"Абетка"* технічного регулювання або технічне регулювання у питаннях та відповідях [Електронний ресурс]. – Доступний з: <www.garo.gov.ua/cjntent/analitik/law/abetka.doc/>.
20. *План* реформування системи технічного регулювання [Електронний ресурс]. – Доступний з: <www.radarmu.org.ua/uk/accjmodation/3049.html>.
21. *Розпорядження* Кабінету міністрів України від 19.05.2010 р. № 1070-р "Про затвердження плану першочергових заходів щодо реформування системи технічного регулювання" [Електронний ресурс]. – Доступний з: <www.nau.gov.ua/druk.php?nanu+326683...O.txt>.
22. *Закон* України від 06.07.2010 р. № 2442–УІ "Про державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік." // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 137–138.
23. *Пріоритети* інноваційного розвитку АПК України : наукова доповідь / Юзефович А.Е., Крисанов Д.Ф. – К. : Об'єд. ін-т екон. НАН України, 2005. – 55 с.

Надійшла в редакцію
05.08.2010 р.