



## **РОЗДІЛ 2**

### **Ветеринарно-санітарна експертиза, виробництво, ветеринарний контроль та безпечність харчових продуктів**

УДК: 619:351.779

**Бегас В. Л.**

кандидат ветеринарних наук, доцент  
Житомирський національний агроекологічний університет

### **Організація ветеринарно-санітарного контролю і нагляду в Україні. Сучасний стан та перспективи розвитку**

**Вступ.** На початку квітня цього року в Україні офіційно розпочала роботу Державна служба з питань безпеки харчових продуктів і захисту споживачів, яка створена на базі чотирьох державних відомств: Державної інспекції сільського господарства, Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів та Державної санітарно-епідеміологічної служби. При цьому слід відмітити, що реформування служби ветеринарної медицини відбувається вже більше 2 років. Що ж за весь цей час змінилося в сфері ветеринарно-санітарного контролю і нагляду і які існують подальші перспективи?

За словами Голови Держпродспоживслужби Володимира Лапи, сьогодні функціонування системи ветеринарної медицини практично залишилася на радянському рівні, вона надто обтяжлива для держави, не пристосована до реалій та не враховує світового досвіду [4].

Система організації ветеринарних лікарень і лабораторій у регіонах фінансується з місцевих бюджетів, а повноваження з управління – за Держпродспоживслужбою. Тому виникає дуалізм, який призводить до труднощів у забезпеченні належного фінансування та утриманні цієї системи. Така ситуація обумовлює необхідність прийняття рішення щодо диверсифікації моделі забезпеченням епізоотичного благополуччя і лабораторних досліджень у державі. Зараз очевидно, що чинна структура є надто громіздкою і має бути оптимізована, у тому числі шляхом роздержавлення. Водночас існує низка ризиків, пов'язаних із цим процесом. Зокрема, відбувається постійне скорочення штатної чисельності органів державного нагляду та



контролю, в тому числі в контексті формування Держпродспоживслужби. Це важливо, бо забезпечення епізоотичного благополуччя в випадку виникнення різного роду загроз делегуються якраз на рівень лікарень і лабораторій. Якщо поєднати ці компоненти, то стає зрозуміло, що ми повинні рухатися шляхом диверсифікації системи контролю, делегування повноважень, залучення приватних господарюючих суб'єктів до цієї роботи. Водночас зрозуміло, що ми повинні робити це обережно, щоб не поставити під загрозу саму ефективність функціонування системи державного контролю в Україні [1]. Разом з цим є позиція голови, що у кожній області базові державні лабораторії і ветлікарні повинні залишитися і функціонувати. Приватизація підприємств та установ ветеринарної та фітосанітарної сфери розвантажить місцеві бюджети та дозволить розширити роль і повноваження регіонів у забезпеченні епізоотичного благополуччя країни.

**Мета та завдання.** Це є визначення пріоритетних напрямків реформування служби ветеринарної медицини. А також порівняльний аналіз тієї моделі ветеринарно-санітарного контролю і нагляду, яка була і яка створюється з метою мінімізації тих ризиків, які існують та пошуку практичних пропозицій.

**Об'єкти та методика досліджень.** Об'єктом досліджень стала служба ветеринарної медицини, організація ветеринарно-санітарного контролю і нагляду. При цьому був проведений аналіз організаційної структури ветеринарно-санітарного контролю служби ветеринарної медицини України, нормативно-правової бази галузі та її порівняльна характеристика з європейською моделлю. До досліджень також були долучені власні спостереження.

**Власні дослідження.** Створення Держпродспоживслужби – одна найгучніших реформ в сфері аграрної політики за останні роки. Втім, хоча з моменту рішення про її створення пройшло вже більше як два роки, її структура залишається ще не до кінця сформована. Багато чому, що планувалось, не судилося здійснитись, наприклад служба, створена спочатку як незалежний орган, тепер підпорядковується Мінагрополітики. Чому відбулася зміна підпорядкування та наскільки це відповідає початковій ідеї зробити повністю незалежного контролера - незрозуміло. Але цілком ясно, що чим менше проміжних ланок буде мати відомство, тим більш неупередженою буде його



робота. Відповідно до закону України «Про ветеринарну медицину» визначені наступні принципові напрямки ветеринарно-санітарного контролю і нагляду [2]:

1. Державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд за переміщенням тварин.
2. Державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд на ринках.
3. Державний контроль та нагляд за безпечністю і якістю ветеринарних препаратів, субстанцій та засобів ветеринарної медицини.
4. Державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд на державному кордоні України та транспорті.
5. Державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд під час полювання.

Отже давайте проаналізуємо ці напрямки. На управління Держпродспоживслужби було покладено контроль та нагляд за всією харчовою продукцією. Хоча в законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» поняття «контроль» і «нагляд» не розмежовуються і вживається лише термін «контроль» [3]. Раніше цю функцію ветеринарна служба ділила з санітарно-епідеміологічною і було два інспектори – ветеринарний і санітарний. Таке об'єднання функцій вочевидь є доцільним оскільки дозволяє уникнути дублювання. Відповідальність за якість та безпечність харчової продукції тепер лягає на виробників. Відповідно до статті 20 вищевказаного закону оператори ринку відповідають за виконання вимог законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів у межах діяльності, яку вони здійснюють. Також оператори ринку зобов'язані:

- 1) забезпечувати дотримання вимог цього закону щодо гігієнічних вимог до харчових продуктів на всіх стадіях їх виробництва та обігу;
- 2) розробляти, вводити в дію та застосовувати постійно діючі процедури, що засновані на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), а також забезпечувати належну підготовку з питань застосування постійно діючих процедур, що базуються на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках, осіб, які є відповідальними за ці процедури, під час виробництва та обігу



харчових продуктів. Таким чином, оператори ринку (виробники харчових продуктів) з метою гарантування безпечності та якості харчових продуктів мають постійно перевіряти свої вироби (товари) шляхом перевірки гігієнічних критерій технологічного процесу (що свідчить про прийнятне функціонування виробничого процесу), так і критерій безпечності харчових продуктів (визначення прийнятності харчових продуктів для споживання людиною та обігу на ринку). Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів здійснює державний контроль щодо забезпечення операторами ринку дотримання гігієнічних та інших вимог, при цьому обов'язково перевіряє результати лабораторних досліджень (самоконтролю виробника), а у випадку необхідності – накладає штрафні санкції. Проте, Держпродспоживслужба не може примусити операторів ринку висвітлювати результати свого самоконтролю. Разом з цим, «добропорядні» виробники самі зацікавлені у підвищенні іміджу свого виробництва харчових продуктів та надають відповідну інформацію про себе на веб-сайтах, у ЗМІ тощо.

З 2017 року систему аналізу ризиків та контролю (регулювання) у критичних точках (НАССР) обов'язково повинен упровадити великий бізнес, а до 2019-го – всі суб'єкти господарювання (не тільки виробники, а й оператори харчового ринку, реалізатори, логісти). За словами голови Держпродспоживслужби нині вже реалізовано 30 – 40 % необхідних системних змін. Уряд затвердив стратегію імплементації законодавства у сфері санітарних та фітосанітарних заходів, і там є покроковий план до 2021 року, починаючи із забезпечення благополуччя тварин під час утримання та забою, закінчуючи ГМО. Але реалізація стратегії - це теж досить серйозний виклик для України. Чи вдасться це реалізувати, чи готові ми до цього? Спершу потрібно відновити систему реєстрації та ідентифікації тварин. Без її нормального функціонування робота системи НАССР буде неможливою.

Наразі не більше 5–7 % підприємств працюють за системою НАССР. Як правило, це великі підприємства, які працюють на експорт. Щодо великих підприємств, які не ведуть систему НАССР із 2017 року, зазначається, що на початковій стадії будуть зауваження і штрафи, а на фінальній стадії - відкликання через суд експлуатаційних дозволів. А це фактично зупинка роботи підприємства.



Заплановано, що в Україні запрацює цілісна ІТ-система, де буде пов'язана вся інформація, починаючи з ідентифікації худоби і закінчуючи результатами лабораторних досліджень при зовнішній торгівлі. Це необхідно не тільки для того, щоб розуміти і відчувати, як працює система контролю, а й мати можливість ввести європейські ризик-орієнтовані підходи при контролі продукції. Тобто там, де виявляються фактори небезпеки, періодичність контролю буде вищою. Там, де в ході аналізу ризиків не буде виявлено, періодичність контролю можна знижувати. Це дозволить зменшити регуляторне навантаження на бізнес.

Держпродспоживслужба налаштована на те, щоб в контексті оптимізації мережі установ, які підпорядковані службі, частково делегувати повноваження через передбачені законодавством інструменти, зокрема, йдеться про передачу повноважень приватним і комунальним лабораторіям на здійснення досліджень в сфері харчової безпеки. Цей крок потрібно дуже добре зважувати, оскільки передача такої важливої сфери в приватні руки містить чималі ризики.

Також Держпродспоживслужба повинна оснастити пункти пропуску на кордонах згідно європейських норм. Там для утримання продукції при відбиранні зразків повинно бути охолодження, просто під сонцем контроль в сфері ветеринарної медицини не провести. Це напрям, на який грошей немає в бюджеті і, ближчим часом, навряд чи будуть. Тут можна залучити додаткове фінансування, але знайти його теж непросто.

Така ж ситуація з лабораторними мережами. Зрозуміло, що та величезна мережа лабораторій, що дісталася у спадок від тих органів, що реорганізуються та ліквідовуються, надмірна по охопленню, оскільки була орієнтована на тотальний державний контроль, від якого служба хоче відійти. А по-друге, вона застаріла за оснащенням і зрозуміло, що треба буде оптимізувати, а потім ще і проводити акредитацію.

Якщо дивитись на європейську модель, то згідно неї, держава відповідає за контроль в сфері безпеки продукції - все, що стосується життя і здоров'я громадян. Виробник зі свого боку зобов'язаний дотримуватись цих вимог, а у випадку їх порушення передбачені санкції. І держава несе відповідальність за контроль над належним маркуванням продукції.



Очевидно, що профілактичні протиепізоотичні заходи служба планує зобов'язати проводити приватних лікарів ветеринарної медицини відшкодовуючи при цьому всі затрати. На відомчу службу ветеринарної медицини (господарств) перекласти повністю виконання всіх протиепізоотичних заходів. Необхідно щоб при цьому зберігався чіткий контроль і відповідальність за порушення вимог ветеринарного законодавства. Держпродспоживслужба тут виконує роль контролера, про виявленні порушення повідомляє правоохоронні органи, а ті в свою чергу повинні реагувати чітко до законодавства. Тому тут процес переходить на ланку, яка не залежить від служби. Тому реалізація функції ветеринарно-санітарного контролю залежить не лише від служби. І це зрозуміло, тому що вона існує не окремо від держави. До речі слід відмітити, що відповідальність за порушення ветеринарного законодавства чітко прописали в новій редакції закону «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (Розділ XI, стаття 64). Хочеться вірити, що ті реформи, на які зорієнтована служба в тій чи іншій мірі здійсняться, а не розіб'ються об жорстокі реалії, як було вже не раз.

**Висновки:** 1. Перед новоствореною Держпродспоживслужбою стоять величезні виклики: брак коштів, кадровий голод та величезний функціонал.

2. Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів покладає відповідальність за якість і безпечність продукції безпосередньо на виробника, а не на контролюючі органи, як це було до цього часу.

3. Система ветеринарно-санітарного контролю і нагляду при Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів перебуває на стадії формування на якій важливо не втратити напрацювання попередніх установ поряд з подальшим реформуванням.

4. При приватизації лікарень та лабораторій ветеринарної медицини чи передачі їх в комунальну власність необхідно відпрацювати чіткі умови їх контролю. Відомчій службі ветеринарної медицини слід повністю доручити виконання всіх протиепізоотичних заходів в господарствах зберігши при цьому чіткий контроль з боку служби.



**Перспективи подальших досліджень.** В подальшому необхідно спостерігати за розвитком служби ветеринарної медицини, економічними та іншими процесами, які відбуваються в Україні, щоб можна було дати ефективні рекомендації щодо поліпшення її організаційної структури та організації роботи. Варто відмітити, що під час реорганізації цілі і мета неодноразово змінювалися в залежності від різних факторів.

### **Література**

1. Agravery Аграрне інформаційне агентство [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://agravery.com/uk/posts/tag/show/948>.
2. Закон України «Про ветеринарну медицину». Верховна Рада України; Закон від 25.06.1992 № 2498-ХІІ. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>.
3. Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів». Верховна Рада України; Закон від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Офіційний сайт Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.consumer.gov.ua>.