

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.67.31>
УДК: 349.6

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ВЕТЕРЕНАРНОЇ МЕДИЦИНИ

Попович Т.П.,

*доцент кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ « Ужгородський національний університет»
кандидат юридичних наук, доцент,
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8333-3921>.*

Голінка С.,

*заступник начальника ГУ
Держпродспоживслужби в Закарпатській області*

Попович Т., Голінка С. Державна політика у сфері безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини.

Стаття присвячена окресленню окремих аспектів правового регулювання ветеринарної медицини в Україні. У роботі здійснено аналіз дослідження законодавства у сфері ветеринарного та епізоотичного благополуччя, а також безпеки харчових продуктів. Виокремлено етапи реформування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки харчових продуктів. Проведено комплексний аналіз планування та здійснення ветеринарно-санітарного нагляду та контролю на підконтрольних об'єктах суб'єктів господарювання, які займаються виробництвом, зберіганням та реалізацією харчової продукції. Запропоновано концептуальні підходи до формування державної кадрової політики в галузі безпеки харчових продуктів, при цьому виділено основні цілі, що формують забезпечення потреб галузі професійними, компетентними та кваліфікованими кадрами. Запропоновано шляхи вдосконалення позапланових заходів державного контролю та застосування при цьому адміністративного впливу.

Автор приходить до висновку, що організація роботи Держпродспоживслужби України є недослідженою належно, а законодавча база недосконалою, що створює перепони в ефективній роботі Держпродспоживслужби як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері ветеринарного, санітарного та епізоотичного благополуччя. Наголошено, що необхідною передумовою удосконалення національної стратегії забезпечення продовольчої безпеки України є створення дієздатної, конструктивної державної служби ветеринарної медицини, спроможної виконувати покладені на неї функції державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду. Це дає підстави вважати, що формування державної кадрової політики у галузі безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини України на сьогодні належить до актуальних питань, що потребують розв'язання як у науковому, так і в практичному аспектах.

Ключові слова: управління безпеки харчових продуктів, ветеринарна медицина, ветеринарна інспекція, епізоотичне благополуччя, харчові переробні підприємства.

Popovych T., Golinka S. Public policy in the field of food safety and veterinary medicine.

The article is devoted to outlining certain aspects of legal regulation of veterinary medicine in Ukraine. The paper analyzes the study of legislation in the field of veterinary and episodic welfare, as well as food safety. The stages of reforming the central executive body that implements the state policy in the field of food safety are distinguished. A comprehensive analysis of the planning and implementation of veterinary-sanitary supervision and control at the controlled entities of food production, storage and marketing is analyzed. Conceptual approaches to the formation of the state personnel policy in the field of food safety have been proposed, while the main goals that formulate the needs of the industry by professional, competent and qualified personnel have been outlined. The ways of improvement of unplanned measures of state control and application of administrative influence are suggested.

The author concludes that the organization of the food service base of Ukraine is unexplored and legislatively imperfect, which creates obstacles to the effective work of the central executive body, which implements state

policy in the field of veterinary, sanitary and epizootic welfare. It is emphasized that a necessary precondition for improving the national strategy of food security of Ukraine is the creation of a viable, constructive state veterinary service, capable of performing the functions of state veterinary and sanitary control and supervision. This gives reason to believe that the formation of state personnel policy in the field of food safety and veterinary medicine of Ukraine today is one of the pressing issues that need to be addressed in both scientific and practical aspects.

Keywords: food safety management, veterinary medicine, veterinary inspection, epizootic well-being, food processing enterprises.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення продовольчої безпеки населення та захисту його здоров'я від інфекційних хвороб, спільних для людей і тварин, є актуальною для всіх країн світу, незважаючи на ступінь їх соціально-економічного розвитку. Її розв'язання є однією з найважливіших внутрішніх функцій держави, що передбачає здійснення державного ветеринарного контролю та нагляду за якістю і безпекою харчових продуктів, продовольчої сировини, а також охорону території України від занесення збудників карантинних хвороб тварин. На сьогодні, враховуючи соціальну важливість завдань ветеринарної медицини для охорони суспільного здоров'я та національної безпеки держави, вкрай актуальними є ґрунтовне дослідження законодавства, яким регламентується і регулюється робота як органів державного управління ветеринарною медициною, так і об'єктів державно санітарного контролю та нагляду. Державне управління у сфері безпечності та якості харчових продуктів та ветеринарної медицини опосередковано базується на нормах Конституції України, у статті 50 якої зазначено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а у статті 49 – що саме держава забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя. Безпосередньо правове забезпечення діяльності органів управління та державних установ ветеринарної медицини становлять закони України «Про ветеринарну медицину», «Про безпечність та якість харчових продуктів», постанови Кабінету Міністрів України, інші відомчі нормативно-правові документи (накази, положення, інструкції, правила), прийняті Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Стан опрацювання. Незважаючи на значні досягнення фундаментальних та прикладних розробок щодо хвороб тварин, їх профілактики, діагностики, лікування, визначення ветеринарно-санітарної якості харчових продуктів і сировини тваринного походження, які традиційно створюють наукову базу для функціонування ветеринарної медицини, управлінські аспекти діяльності державних установ даної галузі залишаються недостатньо дослідженими. Серед науковців, які займаються вивченням окресленої нами проблематики дослідження, що стосуються вдосконалення законодавства, історичних етапів становлення та реформування державної ветеринарної медицини України, слід відзначити наукові роботи В.Горжеєва, П.Достоевського, М.Хоменка та інших [1; 2].

Мета. На основі теоретичних узагальнень та аналізу існуючої практики розробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення діяльності Держпродспоживслужби як центрального органу виконавчої влади який реалізує державну політику у сфері безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини.

Виклад основного матеріалу. Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба), станом на сьогодні, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України - Міністра економіки та який реалізує державну політику у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення та інше [3]. Для забезпечення цих напрямів створюються відповідні територіальні органи і РСДВК (регіональна служба державного ветеринарного контролю), які становлять єдину систему державних органів ветеринарної медицини.

До територіальних органів Держпродспоживслужби належать управління безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини, в областях, місті Києві, містах обласного значення, районах. Управлінням в областях підпорядковані міські та районні державні лікарні ветеринарної медицини. Державне управління у галузі ветеринарної медицини здійснюють Кабінет Міністрів України (КМУ), Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба), її територіальні органи і регіональні служби державного ветеринарного контролю на державному кордоні та транспорті (РСДВК).

До компетенції Держпродспоживслужби та її територіальних органів належать державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд, координація і організація здійснення заходів щодо профілактики, діагностики та ліквідації інфекційних, інвазійних і незаразних хвороб тварин та їх лікування. Держпродспо-

живслужба та її територіальні органи проводять оцінку епізоотичної ситуації, розроблення, затвердження і забезпечення здійснення протиепізоотичних заходів, видають обов'язкові для виконання розпорядження щодо профілактики та ліквідації заразних хвороб, проведення дератизації, дезінфекції та інших заходів, представляють ветеринарну медицину в міжнародних організаціях. До їх повноважень також належить державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд за виробництвом доброякісної у ветеринарно-санітарному відношенні продукції тваринного походження, у тому числі перевірка документації, що якимось чином пов'язана з якістю та безпекою продукції тваринного і рослинного походження, здоров'ям тварин [4, с.3-5].

В умовах реалізації євроінтеграційної політики в Україні актуалізується необхідність створення ефективної системи державного управління ветеринарною медициною, яка відповідала б світовим стандартам, була б здатною оперативно вирішувати численні завдання, зумовлені викликами трансформаційних процесів як глобального, так і національного характеру. У зв'язку з цим значно підвищуються вимоги до ефективності та результативності діяльності державної ветеринарної служби, складу кадрового забезпечення, якості управлінських рішень.

Відповідність зазначеним умовам потребує застосування нових підходів до державного управління цією галуззю. Адже в багатьох країнах світу ветеринарна діяльність досить детально законодавчо регламентована. Так, до прикладу, Закони про ветеринарну медицину були прийняті в Німеччині, Франції, США, Голландії, Італії, Іспанії та інших країнах ще на початку ХХ ст. Ветеринарне законодавство США включає ветеринарну конституцію, ветеринарні закони штатів [5, с.497].

На сьогодні ветеринарна служба в зарубіжних країнах перебуває на різних стадіях розвитку: від зародження до зрілості. Більш високий рівень розвитку ветеринарної справи спостерігається в країнах Європи та Північної Америки. На цих територіях розташовані економічно розвинуті країни, що володіють забезпеченою й організованою ветеринарною службою, великою мережею науково-дослідних установ. Здійснюється надійний контроль за станом тваринництва, застосовуються сучасні методи і засоби діагностики, специфічної профілактики та боротьби, що відбивається на рівні епізоотичного благополуччя цих країн стосовно багатьох інфекційних захворювань сільськогосподарських тварин [6, с.142].

На європейському рівні особливу увагу привертає досвід Німеччини у цій сфері, яка представляє свої інтереси в секторі продуктів харчування та ветеринарної медицини через вплив на законодавчий процес, а також через представництво у Генеральній Дирекції (Управлінні) Здоров'я та Споживачів (коротко DG SANCO) Європейської Комісії у Брюсселі. Як країна-член ЄС, Німеччина також зобов'язана виконувати багаточисельні звітні норми Союзу. Так, щорічно Комісією вимагаються всеохоплюючі звіти щодо проведених перевірок, результатів досліджень проб та ініційованих заходів. У Німеччині також налагодженою є система, що стосується наукового консультування щодо подальшого розвитку надійності продуктів харчування. Зокрема, німецькі експерти представлені в різноманітних органах, зокрема в європейських відомствах в області безпечності продуктів харчування та оцінці ризиків (EFSA). Європейське відомство щодо безпечності продуктів харчування (European Food Safety Authority - EFSA) консультує Європейську Комісію у всіх питаннях безпечності продуктів харчування та кормових засобів, здоров'я тварин та захисту рослин, а також складає щодо цього наукові експертизи. Відомство надає науково обґрунтовані аналізи та інформацію, які пропонує організаціям, відомствам та політичним діячам при підготовці нових правових актів для орієнтації у напрямку Європейського Товариства.

Як вже вище було зазначено, Німеччина, будучи країною-членом ЄС, зобов'язана використовувати та впроваджувати спільні правові норми в області харчової промисловості та ветеринарної медицини. Однак, хоча і існують спільні правові норми з безпосередньою дією на європейському рівні, розпорядження заходами та санкціонування можливі тільки на національному рівні. З цієї причини в Німеччині поряд із відповідними постановами ЄС щодо безпечності та гігієни продуктів харчування діють також національні кодекси для продуктів харчування та кормових засобів (LFGB). Ними регулюються повноваження відомств та проведення перевірок, а також можливості для застосування санкцій при оскарженнях.

Що стосується нашої країни, то роботи з удосконалення державної ветеринарної служби стали більш інтенсивно проводитися одночасно з перебудовою економіки країни, зміною господарського механізму в агропромисловому комплексі. Так, безперечно, позитивним кроком у цьому напрямі стало прийняття Закону України "Про ветеринарну медицину", який визначає загальні правові, організаційні та фінансові основи ветеринарної медицини згідно з міжнародними вимогами. На відміну від інших аналогічних нормативно-правових актах, у цьому законі регламентуються різні ступені кваліфікації спеціалістів ветеринарної медицини, вчені ступені, вчені звання, підвищення кваліфікації, атестація спеціалістів ветеринарної медицини, їх заохочення (засновані почесні звання "заслужений лікар ветеринарної медицини України", "заслужений працівник ветеринарної медицини України"). Нормами Закону України "Про ветеринарну медицину" також

передбачено право на приватизацію державного ветеринарного майна, обов'язкове страхування ветеринарних працівників від каліцтва і професійного захворювання, виплата грошової компенсації при використанні особистого транспорту тощо, створення у районах і містах України підприємств (лікарень) державної ветеринарної медицини, компетенція органів державної медицини, права посадових осіб та органів державної ветеринарної медицини, повноваження органів місцевого самоврядування в галузі ветеринарії [6, с.143].

Однак, за дослідженнями експертів на сьогодні існує ряд факторів, що заважають ефективній роботі органів державної ветеринарної служби в Україні. До таких віднесено: недостатнє фінансове забезпечення (63%); відсутність необхідних повноважень (53%); недосконалість законодавства з питань ветеринарної медицини (50%); проведення необґрунтованих змін у структурі системи державних органів ветеринарної медицини (43%) [7, с.137-142].

Слід зазначити, вирішення проблеми реформування органів виконавчої влади у галузі ветеринарної медицини, з'ясування експертної думки з приводу приватизації даних установ є актуальним як у теоретичній, так і у практичній площині [8].

Виходячи з сьогоденних реалій, на наш погляд, можна сформувати наступні ключові рекомендації, які потребують нормативно-правового закріплення. Так, зокрема, слід:

- запустити механізми підтвердження профілю зовнішньої оцінки системи Державного контролю у сфері санітарних і фітосанітарних заходів. Проаналізувати усі дерегуляційні зміни в системі державного нагляду, із залученням експертів ЄС розробити і впровадити компенсаційні механізми замість втрачених елементів простежуваності і контролю;
- ініціювати перед донорськими організаціями процеси, пов'язані із спеціалізованим навчанням персоналу Держспоживслужби відповідно до вимог нового законодавства і основ законодавства ЄС;
- переглянути і прийняти рішення про скорочення чисельності супутнього персоналу, максимально збільшивши чисельність інспекторського складу служби;
- на рівні Віце-прем'єр міністра закріпити компетентного і відповідального фахівця, відповідального за реформування системи санітарних і фітосанітарних заходів в Україні;
- прийняти на рівні закону нормативно-правовий акт, що регламентує умови приватизації установ (державних лікарень ветеринарної медицини) сфери ветеринарної медицини, закріпивши за ветеринарними фахівцями, які приватно практикують, і власниками продуктивних і не продуктивних тварин обов'язки проводити і виконувати протиепізоотичні заходи. При цьому передбачити можливість відшкодування або оплати робіт, що проводяться приватними лікарями на замовлення з боку держави;
- переглянути тарифні сітки по оплаті праці державним службовцям компетентного органу. Шляхом оптимізації чисельності і можливості надання платних послуг, яке вже передбачено новим харчовим законодавством, збільшити заробітні плати інспекторському складу мінімум в три рази;
- закінчити процес оптимізації державних лабораторій. Прийняти на рівні наказу нормативно-правовий документ, що регламентує порядок уповноваження акредитованих лабораторій не державної форми власності. Скоротити кількість державних лабораторій на першому етапі мінімум у три рази;
- впровадити систему дистанційного навчання персоналу компетентного органу з щорічною автоматичною атестацією за результатами незалежного тестування.

Висновки. У результаті обґрунтування теоретичних основ та напрацювання практичних рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності Держпродспоживслужби як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини, резюмуємо наступне:

До компетенції Держпродспоживслужби та її територіальних органів належать державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд, координація і організація здійснення заходів щодо профілактики, діагностики та ліквідації інфекційних, інвазійних і незаразних хвороб тварин та їх лікування. Держпродспоживслужба та її територіальні органи проводять оцінку епізоотичної ситуації, розроблення, затвердження і забезпечення здійснення протиепізоотичних заходів, видають обов'язкові для виконання розпорядження щодо профілактики та ліквідації заразних хвороб, проведення дератизації, дезінфекції та інших заходів, представляють ветеринарну медицину в міжнародних організаціях. Контроль за якістю та безпекою сільськогосподарської сировини харчових продуктів, супутніх матеріалів є одним з основних завдань державної служби України і ця відповідальність покладена на управління з безпечності харчових продуктів та ветеринарії, що входять у структуру головних управлінь Держпродспоживслужби в областях.

Проблематика організації роботи Держпродспоживслужби України є недослідженою належно, а законодавча база недосконалою, що створює перепони в ефективній роботі Держпродспоживслужби як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері ветеринарного, санітарного та

епізоотичного благополуччя. Необхідною передумовою удосконалення національної стратегії забезпечення продовольчої безпеки України є створення дієздатної, конструктивної державної служби ветеринарної медицини, спроможної виконувати покладені на неї функції державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду. Це дає підстави вважати, що формування державної кадрової політики у галузі безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини України на сьогодні належить до актуальних питань, що потребують розв'язання як у науковому, так і в практичному аспектах.

Список використаних джерел:

1. Горжеєв В.І. Удосконалення законодавства - віхи розвитку ветеринарної медицини України. Ветеринарна медицина України. 2002. № 2. С. 5-8.
2. Достоевський П., Хоменко В. Етапи реформування та становлення державної ветеринарної медицини України. Ветеринарна медицина України. 2018. № 8. С. 8-11.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів»: від 2 вересня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF> (дата звернення 10.11.2021).
4. Ільченко А. Законодавче забезпечення служби ветеринарної медицини в контексті євроінтеграції України до міжнародних товариств. Ветеринарна медицина України. 2017. № 7. С. 3-5.
5. Сидорчук А.А. Ветеринария США. 2018. № 10. С. 497 - 498.
6. Коваленко Л.Р., Петуховский А.А. Организация ветеринарной службы в некоторых зарубежных странах.: Госсельхозиздат. 2015. С.142- 143 .
7. Дідок Ю. В. Реформування системи державних органів ветеринарної медицини в Україні: соціальний вимір. Вісник НАДУ. Державне Управління. 2018. №4. С.137-142.
8. Дідок Ю. В. Реформування системи забезпечення якості та безпечності продовольчої продукції в Україні: ризики та загрози. Державне будівництво. 2016. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-2/doc/2/03.pdf>. (дата звернення 10.11.2021).