



УДК 342.7

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ СФЕРЫ БЕЗОПАСНОСТИ И КАЧЕСТВА ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ УКРАИНЫ И КАНАДЫ

Елена ЗАПОТОЦКАЯ,

кандидат технических наук, докторант
Университета современных знаний

АННОТАЦИЯ

В научной статье автором предоставлено сравнительно-правовой аспект публичного администрирования сферы безопасности и качества продуктов питания Украины и Канады. Особое внимание уделено вопросам устранения проблемы несоответствия современного оборудования государственным стандартам; введения он-лайн сертификации путем обезличивания сертификационного дела; урегулирования порядка и условий возврата бракованной (просроченной) продукции; разработки и внедрения государственных программ помощи операторам рынков; устранения проблемы информационного «голода» по определению новейших передовых технологий определения состояния показателей безопасности и качества пищевых продуктов; необходимость усовершенствования интерфейса и наполнение сайта специального органа в сфере безопасности и качества пищевых продуктов – Государственной службы Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты прав потребителей.

Ключевые слова: пищевые продукты, надзор, документы разрешительного характера, государственная инспекция, надзорное производство.

COMPARATIVE LEGAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SECURITY AND QUALITY OF FOODSTUFFS IN UKRAINE AND CANADA

Elena ZAPOTOTSKAYA,

Candidate of Technical Sciences, Doctoral Student
of the University of Modern Knowledge

SUMMARY

In this scientific article the author presents a comparative legal aspect of public administration in the sphere of safety and quality of food products of Ukraine and Canada. Particular attention is paid to the issues of eliminating the problem of inconsistency of modern equipment with state standards; the introduction of online certification through the depersonalization of the certification case; settlement of the order and conditions for the return of defective (overdue) products; development and implementation of government programs to assist market operators; elimination of the problem of information “hunger” by definition of the newest advanced technologies for determining the state of food safety indicators and quality; the need for improving the interface and filling the site of a special body in the field of food safety and quality – the State Service of Ukraine on Food Safety and Consumer Protection.

Key words: food products, supervision, documents of permissive character, state inspection, supervisory proceedings.

Постановка проблемы. Адаптация украинского законодательства к стандартам Европейского Союза осуществляется путем: развития законодательства Украины в направлении его приближения к законодательству Европейского Союза и обеспечения высокого уровня подготовки в Украине проектов законов и других нормативно-правовых актов; создания правовой базы для интеграции Украины в Европейский Союз; создания на законодательном уровне общегосударственного механизма адаптации законодательства, который определял бы цели и сферы, этапы адаптации законодательства, составными элементами которого должно быть финансовое, информационное, научное и кадровое обеспечение; обеспе-

чения системности и согласованности в работе органов государственной власти при осуществлении мероприятий по адаптации законодательства и тому подобное. Одним из векторов данного процесса является и законодательство Украины, которое регулирует отношения в сфере обеспечения соблюдения требований безопасности и качества пищевых продуктов. Движущим шагом, который сделала Украина в этом направлении, стало введение в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов системы анализа опасных факторов и контроля в критических точках (НАССР).

Актуальность темы исследования продиктована необходимостью усовершенствования публичного адми-

нистрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции.

Состояние исследования. Научный анализ проблем публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции осуществляется многими отечественными учеными. Среди них следует назвать Д.Ф. Крисанова, О.М. Шмалий и других ученых.

Целью и задачей статьи является исследование направлений усовершенствования публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции.

Изложение основного материала. НАССР представляет собой общие правила гигиены пищевых продуктов, а также способы подтверждения соблю-



дения указанных правил. Данные правила введены в действие Директивой Совета 93/43 / ЕЕС от 14 июля 1993 г. «О гигиене пищевых продуктов» [1; 2]. Эта Директива не противоречит положениям, принятым в рамках конкретных правил Сообщества относительно гигиены пищевых продуктов. В течение трех лет после принятия Директивы Комиссия изучает связи между конкретными правилами Сообщества относительно гигиены пищевых продуктов и правилами этой Директивы, в случае необходимости она вносит соответствующие предложения. Впрочем, следует отметить, что внедрение принципов данной системы на сегодняшний день в Украине не завершилось, до сегодняшнего дня на всех предприятиях сферы данный процесс продолжается. Ведь желание операторов рынка получить знак соответствия принципам НАССР огромное, однако отсутствие надлежащего оборудования, недостаточность средств на переоборудование, недостаточность соответствующего квалифицированного персонала не дают возможность каждому оператору рынка получить соответствующее признание.

Впрочем, следует отметить, что не совсем правильным будет говорить об ориентации на зарубежный опыт относительно имплементации в сфере безопасности и качества пищевых продуктов. Ведь в данном случае следует сказать, что исследуемая сфера является особой сферой как жизнедеятельности населения, так и отраслью экономики страны в целом. В то же время не стоит забывать, что Украина относится к так называемым аграрным странам, которые соответствующим образом направляют свое развитие с учетом данной особенности. В данном случае считаем необходимым привести мнение таких административистов, как Т.А. Коломеец, И.А. Сквирский и А.М. Школык, которые отмечают, что международный опыт и, соответственно, его имплементация должны заимствоваться с учетом ряда критериев: логичность и последовательность той или иной зарубежной модели; достаточный период эффективного функционирования модели в определенном государстве; отсутствие исторической или идеологической обусловленности соответствующей модели в конкретной стране; прогнозные показатели отно-

сительно реального функционирования модели заимствуются в условиях украинского общества и государства [3, с. 92; 4, с. 125].

Таким образом, считаем, чтобы исследовать международный опыт публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции, необходимо, прежде всего, изучить международный опыт стран, которые взяли на себя обязанность имплементировать в нормы национального законодательства положения Директивы 93/43/ ЕЭС «О гигиене пищевых продуктов», что позволит определить механизм и шаговость введения данных принципов в Украине, а также определить возможность имплементации отдельных шагов в законодательство и практическую деятельность операторов рынка Украины. Именно поэтому особое внимание мы уделим изучению зарубежного опыта обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов в таких странах, как Канада, Соединенные Штаты Америки, Дания, Швеция, Польша, Хорватия, Словения, Грузия, Белоруссия.

Гарантия безопасности импортных товаров в Канаде должна удостоверяться: 1) фитосанитарным сертификатом (для подкарантинных товаров растительного происхождения); 2) ветеринарным сертификатом (для товаров животного происхождения), выдаваемым компетентным органом страны-экспортера. Центральным органом, устанавливающим ветеринарные и фитосанитарные ограничения для канадских производителей и импортеров на федеральном уровне, является Канадское агентство по контролю пищевых продуктов (Canadian Food Inspection Agency). По характеру выполняемых полномочий и компетенции Canadian Food Inspection Agency – это аналог Государственной службы Украины по безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей [5].

В Канаде существует система управления снабжением (Supply Management System). Она базируется на мониторинге потребления молочных продуктов и системе квот на производство молока для канадских фермеров. Канадцы стараются максимально удовлетворить спрос молочными продуктами местного производства. Недостаточные объемы этих продуктов

покрываются за счет квотировано импорта. Таким образом, даже не принимая во внимание санитарные ограничения, рыночные возможности для торговли молочными продуктами в Канаде достаточно узкие [5].

Согласно официальной процедуре, которая существует в Канаде, украинская сторона как экспортер должна предоставить исчерпывающую информацию (ответы на опросник) относительно законодательной базы, сети компетентного органа, существующей системы и мер государственного контроля, статистических данных и так далее в Украине. После обработки канадской стороной предоставленной информации Госпрдпотребслужба и заинтересованы предприятия-экспортеры проходят аудит канадского регуляторного органа. Только после положительных результатов аудита, согласования формы ветеринарных сертификатов на конкретную категорию товаров Госпрдпотребслужба получает разрешение на экспорт данного вида товаров.

В Канаде именно импортер несет ответственность за соответствие импортируемого товара местному законодательству. Для этого при канадском Министерстве сельского хозяйства организовано Секретариат доступа к рынкам (Market Access Secretariat), который через «открытое окно» в форме общедоступной электронной почты получает вопрос от представителей канадского продовольственного бизнеса и предоставляет комментарии относительно доступа как к национальному, так и к зарубежному рынку. Стоит обратить внимание, что с 1 июня 2018 г. в Канаде вступают в силу законодательные изменения, предусматривающие изменение подхода в контроле безопасности пищевых продуктов. В частности, предполагается, что они будут основаны на принципе анализа рисков (то есть принципы, которые освещены в НАССР), а также необходимости дальнейшего получения импортерами лицензии на импорт подконтрольных грузов. Украинским экспортерам уже сейчас нужно обращать внимание на новые канадские меры превентивного контроля безопасности пищевых продуктов [5].

В то же время в Украине в исследуемой сфере прослеживается ряд недостатков, которые замедляют интеграцию исследуемой сферы в ЕС.



Одной из проблем по определению безопасными и качественными пищевых продуктов украинского происхождения и выхода на международный рынок украинских операторов рынка как экспортера является отсутствие в Украине аудиторов (специалистов) НАССР, которые придадут сертификат НАССР украинским операторам рынка. По состоянию на 1 мая 2018 г. в Украине всего 318 ветеринарных инспекторов Госпродпотребслужбы из всех регионов Украины имеют право проверять операторов рынка по внедрению системы анализа опасностей и критических точек контроля (НАССР). Данные лица получили квалификацию аудиторов, имеющих право проверять операторов рынка и 58 ведущих аудиторов, которые имеют полномочия в дальнейшем обучать коллег в регионах по процедурам проведения аудита внедрения принципов НАССР в рамках проведения мероприятий государственного контроля [6].

Другой не менее важной проблемой является нехватка высококвалифицированных кадров, имеющих квалификацию проводить соответствующие лабораторные исследования. Так, наличие образования, опыта работы в сфере применения (осуществления) санитарных и / или фитосанитарных и / или ветеринарно-санитарных мероприятий не является тем определяющим критерием, которым должен обладать работник аккредитованной лаборатории, ведь современное оборудование является иностранным производством, а соответственно, инструкции и алгоритмы действий могут быть на иностранном языке, предполагает ее свободный.

Отметим, что в структуре Национального агентства по аккредитации Украины действует Аттестационная комиссия персонала по аккредитации, которая должна определять соответствие персонала по аккредитации документу «Квалификационные требования». Впрочем, вопрос о повышении квалификации персонала аккредитованных лабораторий не принадлежит ни к полномочиям Аттестационной комиссии персонала по аккредитации, ни к полномочиям Национального агентства по аккредитации Украины, что, по нашему мнению, является неуместным и недопустимым в условиях заключения вектора на внедрение принципов НАССР. Принимая во внимание, что задачами Национального

агентства по аккредитации Украины являются обеспечение единой технической политики в области оценки соответствия, обеспечение доверия потребителей к деятельности по оценке соответствия, создание условий для взаимного определения результатов деятельности аккредитованных органов на международном уровне, а также устранение технических барьеров торговли [7], считаем, что полномочия по обеспечению повышения квалификации специалистов аккредитованных лабораторий относятся к компетенции Национального агентства по аккредитации Украины.

Следующей проблемой в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов являются безопасность сельскохозяйственной продукции, выращенной вдоль обочин дорог, частный забор молока и реализация молочных продуктов на стихийных рынках, а также условия забоя домашнего скота.

Согласно ст. 1 Директивы Совета 93/43/ЕЕС от 14 июля 1993 г. «О гигиене пищевых продуктов», которой определены основные критерии качества и безопасности пищевых продуктов, определено, что гигиена пищевых продуктов – это любые меры, необходимые для обеспечения безопасности и безвредности пищевых продуктов для здоровья человека. Эти меры охватывают все стадии, которые происходят после первичного производства (последнее включает, например, сбор урожая, забой скота и доение), а именно: приготовление, переработка, изготовление, упаковка, складирование, транспортировка, распределение, обращение или продажа, или предоставление в распоряжение потребителю. То есть для того, чтобы оператор рынка получил сертификат НАССР, ему необходимо гарантировать реализацию всех стадий процесса первичного производства. В данном случае первой стадией процесса обеспечения безопасности пищевых продуктов является сбор урожая, забой скота и доения скота. В то же время следует отметить, что на сегодняшний день наблюдается ситуация, когда поля, засеянные сельскохозяйственными зерновыми, которые в дальнейшем используются как отдельный пищевой продукт или для приготовления пищевых продуктов, засеиваются вдоль дорожных полос, что явно противоречит требованиям гигиены пищевых продуктов и влияет на их безопасность

и качество. Отметим, что такая ситуация характерна для всех областей Украины, где вдоль дороги высаживают сельскохозяйственные культуры.

Между тем отметим, что согласно ДБН В.2.3-4: 2007 в местности, где возможны выпас скота, выращивание сельскохозяйственных культур, ширина боковой придорожной полосы должна быть на расстоянии 25 м от кромки проезжей части для дорог I-б, II и III категорий и 15 м для дорог IV и V категорий [8]. Зато, что мы можем наблюдать в сельской местности, – засел полей заканчивается на расстоянии не более 5 метров от проезжей части.

В связи с этим напрашивается вывод, что сельскохозяйственная продукция, выращенная в придорожной полосе, может представлять угрозу жизни и здоровью конечного потребителя. Ведь транспорт выбрасывает массу вредных веществ, которые оседают в придорожной полосе. В их числе и тяжелые металлы, например свинец. Эти вещества накапливаются в организме человека, потребляющего выращенную и собранную в данных участках продукцию. При этом в данном случае следует отметить, что процесс сбора урожая предусматривает его смешивание, тогда получается, что загрязненная продукция, выращенная вдоль обочин, автоматически смешивается с той, которая выращена подальше от дороги, а в процессе перемещения опасная и безопасная продукция перемешиваются и портят свои полезные свойства.

Похожей проблемой является и бесконтрольность условий забоя сельскохозяйственного скота туши, которую используют для производства готовой и полуготовой продукции. В данном случае вообще существует пробел в осуществлении контроля (надзора) за частными индивидуальными местами такого забоя. Речь идет как о единичном забое домашнего скота, так и о периодическом и системном.

Также следует акцентировать внимание на проблеме реализации молока и молочных продуктов «с рук» в сельской местности. Так, в сельской местности единичные хозяйства могут реализовать молоко и молочные продукты или в пунктах забора молока, или на стихийных рынках. В пунктах забора молока проверяется только процент его жирности, тогда как проверить



состав молока на вместимость опасных веществ нет технической возможности. Как в первом, так и во втором случае возникает вопрос здоровое ли животное, от которого получены данные молочные продукты. По нашему мнению, преодоление данной проблемы возможно путем обеспечения пребывания ветеринарного врача на определенной территориальной единице, особенно это касается сельской местности, который бы выполнял полномочия по осуществлению контроля за наличием у владельца молокозаборного скота (например, корова, коза и так далее) справки на состояние здоровья скота, а также предусмотреть осуществление постоянного надзора за ее здоровьем, что позволит обеспечить безопасность молочных продуктов.

Еще одним направлением, который нуждается в совершенствовании, является устранение проблемы информационного «голода» по определению новейших передовых технологий определения состояния показателей безопасности и качества пищевых продуктов. С целью улучшения деятельности операторов рынка, государственных инспекторов, помощников государственных инспекторов и с целью обмена передовым опытом представляется необходимым ввести хотя бы один раз в год организацию и проведение в Украине международного форума, например «Продуктэкспо-2019». Данное мероприятие позволило бы объединить всех субъектов сферы безопасности и качества пищевых продуктов, по направлениям работы (секциям) определять достижения операторов рынка и других субъектов рынка в исследуемой сфере; очерчивать и акцентировать внимание на недостатках в работе операторов рынка, государственных инспекторов, аудиторов НАССР и других участников отношений в данной сфере и тому подобное.

Выводы. Решительным шагом к совершенствованию безопасности и качества пищевых продуктов является необходимость усовершенствования интерфейса и наполнение сайта специального органа в сфере безопасности и качества пищевых продуктов – Государственной службы Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты прав потребителей. Так, если оператор рынка или другое лицо открывает Интернет-страницу данного органа, то в перечне нормативно-пра-

вовых актов, регулирующих исследуемую сферу отношений, открывается возможность перехода только на 5 нормативно-правовых актов, к тому же данные акты определяют общие принципы деятельности субъектов в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов, что, по нашему мнению, является неправильным.

В первую очередь на сайте должны содержаться, кроме законов Украины «Об основных принципах и требованиях к безопасности и качеству пищевых продуктов», «О государственном контроле за соблюдением законодательства о пищевых продуктах, кормах, побочных продуктах животного происхождения, здоровье и благополучии животных», приказы министерств и ведомств по регулированию отдельных вопросов безопасности и качества пищевых продуктов; акты, регламентирующие порядок сертификации, лицензирования, аккредитации, стандартизации и осуществления других процедур в исследуемой сфере. Также стоит обратить внимание, что на этикетке каждого упакованного пищевого продукта содержится обозначения ДСТУ или ТУ и соответствующий номер. Так вот, например, если потребитель захочет понять и поинтересоваться, что означают данные обозначения, то, в первую очередь, он должен получить запрашиваемую информацию на официальном сайте компетентного органа, причем в Украине он является единственным.

Предлагаем вкладку «Нормативно-правовое обеспечение» сайта Государственной службы Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей систематизировать и заполнить по иерархии следующим образом: 1) международные договоры; 2) законы Украины; 3) акты Президента Украины; 4) акты центральных органов исполнительной власти (приказы, распоряжения, текст ДСТУ, ТУ); 5) акты местных органов власти; 6) акты органов местного самоуправления. Причем данные вкладки должны быть активными и находиться в открытом доступе, кроме, конечно, информации с ограниченным доступом.

Список использованной литературы:

1. Директива Ради 93/43/ЕЕС від 14 липня 1993 р. «Про гігієну харчових

продуктів». URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua>

2. Директива 2009/39/ЄС Європейського парламенту та Ради від 6 травня 2009 р. «Про харчові продукти, призначені для спеціального споживання». URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua>

3. Школик А.М. Можливості використання зарубіжної адміністративно-правової доктрини в українському адміністративному праві: V Національна наук.-теорет. конф. «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування»: тези виступів експертів Центру політико-правових реформ. Одеса, 2007. С. 51–58.

4. Коломоєць Т.О., Сквирський І.О. Виправні роботи за законодавством України: теорія, досвід та практика застосування: монографія. К.: Істина, 2008. 184 с.

5. Нагодувати Канаду: до яких сюрпризів треба бути готовим українським експортерам. URL: <https://cutisproject.org/publications/canada-food-exports/>

6. Сертифікати аудиторів НАССР мають лише 318 інспекторів Держпродспоживслужби. URL: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1726274-sertifikati-auditoriv-nassr-mayut-lishe-318-inspektoriv-derzhprodspozhivsluzhbi>

7. Положення про Національне агентство з акредитації України: затв. наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 8 лютого 2017 р. № 161. URL: https://naau.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Polozhennya-NAAU-skan_1.pdf

8. ДБН В.2.3-4:2007 «Автомобільні дороги»: затв. наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 31 жовтня 2007 р. № 292.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Запотоцкая Елена Васильевна – кандидат технических наук, докторант Университета современных знаний

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zapototskaya Elena Vasilyevna – Candidate of Technical Sciences, Doctoral Student of the University of Modern Knowledge

demidenkov@ukr.net