

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.3.5](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.3.5)

УДК 664:338.26

*М. І. Сьомич,
д. е. н., доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування,
Полтавська державна аграрна академія
ORCID: 0000-0001-7049-9992*

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА В ПІДПРИЄМСТВАХ ХАРЧОВОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

*M. Semich
Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Public
Management and Administration of Poltava State Agrarian Academy*

STATE CONTROL OVER THE OBSERVANCE OF THE LEGISLATION IN THE FOOD INDUSTRY ENTERPRISES

У статті проаналізовано особливості державного контролю за дотриманням законодавства в підприємствах харчової промисловості Полтавської області. Зазначено, що Управління безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини є структурним підрозділом Головного управління Держпродспоживслужби в Полтавській області, до складу якого входять відділ безпеки харчових продуктів; відділ організації протиепізоотичної роботи; відділ державного контролю. З метою реалізації державної політики у сфері ветеринарної медицини та безпеки харчових продуктів спеціалісти Управління слідкують за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин. Визначено, що перевірка спеціалістами управління проводиться з відеофіксацією згідно затверджених питань: гігієна, гігієнічні вимоги до підприємства, до обладнання. Найбільш недоброякісною у 2019 р. в м. Полтава виявилася м'ясна продукція, при виробництві молочних продуктів досить часто використовувалися рослинні жири.

The article analyzes the peculiarities of state control over the observance of legislation in the food industry enterprises of Poltava region. It is stated that the Department of Food Safety and Veterinary Medicine is a structural subdivision of the Main Directorate of the State Food Consumer Service in Poltava region, which includes the Food Safety Department; department of organization of anti-epizootic work; department of state control. In order to implement the state policy in the field of veterinary medicine and food safety, specialists of the Office monitor the observance of the legislation on food, feed, animal by-products, animal health and welfare. It is determined that inspection by management specialists is carried out with video recording according to the approved issues: hygiene, hygienic requirements to the enterprise, to the equipment. Meat products were the poor quality in Poltava in 2019, vegetable fats were often used in the production of dairy products.

It is noted that the reform in the field of food quality and safety is ongoing in Poltava region. But in the city of Poltava there is a problem of spontaneous trade in foodstuffs: trading places right on the ground, without having either refrigerators or certificates. The State Consumer Service took measures to prevent the sale, and in case of detection in the trade establishments – the removal of counterfeit products, in particular oil, from circulation, there are problems with the addition of prohibited impurities. In 28 % of educational institutions, violations in the organization of nutrition were found. There are problems with online purchases of food products and their production in unsanitary conditions. In 2019, canned goods with signs of cotton were discovered at the warehouse in Poltava.

The State Consumer Service in Poltava Oblast, as well as in other regions of Ukraine, cannot provide sufficient control over the circulation of foodstuffs in order to guarantee the population their quality and safety with the available regulatory means. This requires a review of the organizational and functional basis of public policy in the area of food quality and safety, which is the subject of further research.

Ключові слова: державний контроль; якість; безпечність; харчові продукти; законодавство; управління.

Keywords: state control; quality; safety; food; legislation; management.

Постановка проблеми. Реформа у сфері якості та безпечності продуктів харчування триває в Полтавській області. Але у м. Полтава існує проблема стихійної торгівлі продуктами харчування: торгові місця прямо на землі, не маючи при цьому ні холодильників, ні сертифікатів. Держпродспоживслужбою застосовувалися заходи з недопущення до реалізації, а у разі виявлення в закладах торгівлі – вилучення з обігу фальсифікованих продуктів, зокрема масла, виявляються проблеми з додаванням заборонених домішок. У 28 % закладах освіти встановили порушення в організації харчування. Спостерігаються проблеми з онлайн-покупками харчових продуктів та їх виготовлення в антисанітарних умовах. В 2019 р. в м. Полтава на складі виявлені консерви з ознаками бомбажу.

Актуальність дослідження визначається необхідністю досліджень державного контролю за дотриманням законодавства в підприємствах харчової промисловості.

Аналіз досліджень і публікацій. Кожного року в Україні реєструється близько 1,5 тис. випадків харчових отруєнь. Відповідно, безпечність та якість продуктів є важливим предметом наукових досліджень вчених: Т. П. Златова, І. В. Зозулі, Д. Ф. Крисанова, Т. А. Лайко, О. М. Рибаченка, Ю. В. Сливи, Т. Г. Швець, Б. О. Данильченко, Г. В. Кріпки та інших. Але регулювання у сфері якості й безпечності агропродовольчої продукції на регіональних рівнях висвітлені недостатньо.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз державного контролю за дотриманням законодавства в підприємствах харчової промисловості Полтавської області.

Виклад основного матеріалу. 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.

Якщо споживач зіткнувся з порушенням правил реалізації харчових продуктів, він має право звернутися до Держпродспоживслужби з письмовим обґрунтованим зверненням. Управління безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини є структурним підрозділом Головного управління Держпродспоживслужби в Полтавській області, до складу якого входять відділ безпечності харчових продуктів; відділ організації протиепізоотичної роботи; відділ державного контролю. З метою реалізації державної політики у сфері ветеринарної медицини та безпечності харчових продуктів спеціалісти Управління слідкують за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин, у тому числі під час ввезення (пересилання) на митну територію України (Згідно Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин»).

Питання гігієни на підприємствах харчової промисловості нормуються санітарними нормами і правилами, які затверджує Міністерство охорони здоров'я, але на жаль, ці норми не завжди дотримуються виробником. Також, за новим законом, інспектори Держпродспоживслужби здійснюватимуть перевірки, згідно з Актом перевірки. Цей документ містить вичерпну кількість питань для перевірки і буде публічним, що мінімізує корупційні ризики. За 2019 р. Управлінням безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини проаналізовано понад 262 суб'єктів господарювання в Полтавській області щодо дотримання ними вимог законодавства про захист прав споживачів (табл. 1).

Таблиця 1.

Виявлення порушень в підприємствах харчової промисловості Управлінням безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини Головного управління Держпродспоживслужби в Полтавській області, 2017-2019 рр., %

Показник	Роки			2019 р. від 2017 р., (+, -)
	2017	2018	2019	
Всього порушень, % до загальної кількості, в т. ч.:	46,8	42,3	44,3	-2,5
відсутність необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про продукцію або продавця	86,2	81,5	88,3	2,1
реалізація товару, строк придатності якого минув	7,6	10,2	8,0	0,4
невиконання або несвоєчасне виконання припису про усунення порушень прав споживачів	4,2	5,2	2,1	-2,1
порушення умов договору оптової поставки між споживачем і продавцем	0,7	0,9	0,8	0,1
відмова споживачу у реалізації його прав установлених Законом України «Про захист прав споживачів» при придбанні неякісного товару, обміну якісного товару	0,8	1,6	0,4	-0,4
створення перешкод службовій особі у проведенні перевірки якості продукції, а також правил торговельного та інших видів обслуговування	0,4	0,5	0,3	-0,1
реалізація продукції, забороненої відповідним державним органом для виготовлення та реалізації	0,1	0,1	0,1	0,0

Джерело: побудовано автором за даними [2]

Отже, у 2019 р. виявлено 44,3 % порушень (у відсотках від всіх виявлених порушень) серед здійснених перевірок на підприємствах. Найбільше порушень стосувалося відсутності необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про продукцію або продавця 88,3 %, наявності реалізація товару, строк придатності якого минув – 8,0 % та проблем з невиконанням або несвоєчасним виконанням припису про усунення порушень прав споживачів – 2,1 %. Обсяг реалізація товару, строк придатності якого минув у 2019 р. порівняно з 2017 р. збільшився на 0,4 %.

У ході планових перевірок були виявлені проблеми і з реалізацією продукції на продовольчих ринках м. Полтави, зокрема зауваження стосувалися як якості продуктів харчування, так і тютюнових виробів та алкогольних напоїв. Оскільки не витримувалися параметри якості й безпеки продукції і вона не відповідала рецептурам за фізикохімічними, органолептичними та мікробіологічними показниками, то, як наслідок, в окремих видах м'ясних виробів були виявлені бактерії та мікроорганізми, спроможні викликати у споживачів харчову токсикоінфекцію [6, с. 132].

Відсутність ефективної системи ринкового нагляду об'єктивно спричиняє зниження відповідальності виробників перед споживачем, масовий випуск фальсифікованої, неякісної та небезпечної продукції. Згідно із харчовим законодавством про основні принципи щодо безпеки харчових продуктів, відповідальність за якість і безпеку харчових продуктів покладено на виробника. Перевірки можуть бути планові та позапланові. Перші проводяться від одного до чотирьох разів на рік. Позапланові – за зверненням. Спеціалісти мають право перевіряти лише легально створені ятки і лише раз на два роки. Перевірка спеціалістами управління проводиться з відеофіксацією згідно затверджених питань: гігієна, гігієнічні вимоги до підприємства, до обладнання. Оформляється акт у двох екземплярах. За результатами може бути припис, якщо є невідповідності. Споживачі мають право попросити якісне посвідчення на продукцію і уважно передивитися склад.

Узагальнюючи результати проведених перевірок, необхідно звернути увагу на найбільш типові з них, зокрема [3, с. 250; 4, с. 87]:

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'ясосировини іншими супутніми матеріалами (емульсія, соєвий білок, борошно, субпродукти) та складниками штучного походження, різноманітними харчовими добавками, а 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 безпеки

продукції і вона не відповідає рецептурам за фізикохімічними, органолептичними та мікробіологічними показниками, то, як наслідок, в окремих видах м'ясних виробів були виявлені бактерії та мікроорганізми, спроможні викликати у споживачів харчову токсикоінфекцію [5].

Проаналізуємо 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 [4, с. 87].

Чинники доречно представити в такій послідовності [5]:

1. Документами, що регулюють створення та виробництво харчової продукції в Україні є нормативні (станданти, технічні умови, методичні вказівки тощо) та технологічна документація (рецептури, технологічні регламенти та інструкції, технічні описи тощо). 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.

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

5. 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.

6. За оцінками іноземних фахівців, 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 [1].

Виробництво неякісної продукції та відсутність чіткого реагування на жорсткі вимоги, встановлені країнами-імпортерами спричиняє низьку конкурентоспроможність вітчизняної харчової продукції.

Висновки. У підприємствах харчової промисловості Управлінням безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини Головного управління Держпродспоживслужби в Полтавській області у 2019 р. виявлено 44,3 % порушень (у відсотках від всіх виявлених порушень) серед здійснених перевірок на підприємствах. Найбільше порушень стосувалося відсутності необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про продукцію або продавця, наявності реалізація товару, строк придатності якого минув та проблем з невиконанням або несвоєчасним виконанням припису про усунення порушень прав споживачів.

Згідно із харчовим законодавством про основні принципи щодо безпечності харчових продуктів, відповідальність за якість і безпеку харчових продуктів покладено на виробника. Перевірки можуть бути планові та позапланові. Перші проводяться від одного до чотирьох разів на рік. Позапланові – за зверненням. Перевірка спеціалістами управління проводиться з відеофіксацією згідно затверджених питань: гігієна, гігієнічні вимоги до підприємства, до обладнання. Найбільш недоброякісною у 2019 р. в м. Полтава виявилася м'ясна продукція, при виробництві молочних продуктів досить часто використовувалися рослинні жири.

Держпродспоживслужба в Полтавській області, як і в інших областях України, не може забезпечити достатній контроль за обігом харчових продуктів з метою гарантування населенню їх якості та безпечності наявними регуляторними засобами. Це вимагає перегляду організаційно-функціональної основи державної політики у сфері якості та безпечності харчових продуктів, що і є предметом подальших досліджень.

Список літератури.

1. «Абетка» технічного регулювання або технічне регулювання у питаннях та відповідях. URL: <https://techreg.in.ua> (дата звернення: 20.01.2020).
2. Головне управління Держпродспоживслужби в Полтавській області. URL: <http://polvet.gov.ua/uk/home> (дата звернення: 25.01.2020).
3. 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., 2018. Ч. 1. С. 249–261.
4. Крисанов Д. Ф. Конкурентоспроможність аграрного сектора України: складові якості та безпеки. Вісник Інституту економіки та прогнозування. 2017. С. 86–88.
5. Крисанов Д. Ф. Якість і безпечність харчової продукції. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle> (дата звернення: 25.01.2020).
6. Лозинська Т. М., Дем'яненко Н. В., Чупилко В. О. Стан державного контролю щодо якості та безпечності харчових продуктів. Причорноморські економічні студії. 2019. № 45. С. 130-133.

References.

1. Communication platform for technical regulation in Ukraine (2020), “Alphabet” of technical regulation or technical regulation of questions and answers” available at: <https://techreg.in.ua> (Accessed 20 January 2020).
2. Main Department of State Consumer Service in Poltava region (2020), available at: <http://polvet.gov.ua/uk/home> (Accessed 25 January 2020).
3. Krisanov, D. F. (2018), “Determinants of food quality and safety and minimization of risk factors”, *Mizhnarodna ekonomichna konferentsiya. Produktivni syly i rehionalna ekonomika* [International economic conference. Productive forces and regional economy], RVPS Ukrainy NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine, pp. 249–261.
4. Krisanov, D. F. (2017), “The Competitiveness of the Agrarian Sector of Ukraine: Components of Quality and Security”. *Visnyk Instytutu ekonomiky ta prohnozuvannia*, vol. 7, pp. 86–88.
5. Krisanov, D. F. (2020), “Food quality and safety”, available at: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle> (Accessed 25 January 2020).
6. Lozynska, T. M. Demyanenko N. V. and Chupilko V. O. (2019), “State of the state control over food quality and safety”, *Prychornomorski ekonomichni studii*, vol. 45, pp. 130-133.

Стаття надійшла до редакції 01.03.2020 р.