

УДК 342.51

Годяк А.І.

Львівський державний університет внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПРАВЛІННЯ ВЕТЕРИНАРІЇ ТА ПРОДОВОЛЬСТВА КОРОЛІВСТВА ДАНІЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті автор досліджує організацію діяльності Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія. Зокрема, аналізує функції Управління, структуру, повноваження у сфері здійснення державного контролю. Зазначається про наявність декількох видів контролю підприємств харчової промисловості та різну періодичність здійснення їх перевірок залежно від виду діяльності та статусу. При цьому акцентується увага на ризик-орієнтованому підході до здійснення державного контролю. Автор наголошує на доцільності вивчення та запровадження в Україні досвіду Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія у здійсненні державного контролю.

Ключові слова: Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія, державний контроль, харчова промисловість, ризик-орієнтований підхід, функції, структура.

Постановка проблеми. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [1] на базі Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної санітарно-епідеміологічної служби та Державної інспекції з питань захисту прав споживачів було створено Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (надалі – Держпродспоживслужба України). Таким чином, новостворений орган виконавчої влади перейняв функції реорганізованої Державної ветеринарної та фітосанітарної служби в частині забезпечення ветеринарно-санітарного благополуччя держави.

Створення Держпродспоживслужби України зумовлене підписанням 27 червня 2014 року Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [2] (надалі – Угода про асоціацію) та стало важливим кроком для гармонізації українського законодавства до європейських норм. Вимоги щодо наближення законів України до законів Європейського Союзу, встановлення механізму визнання еквівалентності стосовно санітарних та фітосанітарних заходів, поліпшення взаємозв'язку та співробітництва між сторонами прямо передбачені в статті 59 Угоди про асоціацію. З огляду на це важливого значення набуває вивчення та впро-

вадження досвіду країн Європейського Союзу в законодавство України та практичну діяльність органів, які забезпечують ветеринарно-санітарне благополуччя нашої держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Різноманітні аспекти діяльності органів виконавчої влади, зокрема в сфері забезпечення безпечності харчових продуктів, неодноразово були предметом наукових досліджень таких учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.В. Мартиновський, І.С. Орехова, та інших науковців. Водночас зобов'язання, які взяла на себе Україна, підписавши Угоду про асоціацію, зумовлюють необхідність додаткових наукових аналізів та розробок.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження організації діяльності Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія та вироблення пропозицій щодо запровадження вказаного досвіду в діяльність Держпродспоживслужби України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Гарантування захисту прав споживачів щодо якості й безпечності продовольчої продукції є фундаментальною функцією держави, яка була закладена Генеральною Асамблеєю ООН у 1985 році в «Керівних принципах для захисту інтересів споживачів», до яких приєдналась Україна, які зобов'язують уряди країн, особливо тих, що роз-

виваються, дотримуватися цих положень у формуванні концепції державної політики [3, с. 1–2].

До 2014 року існувала велика кількість органів виконавчої влади, які здійснювали державний контроль і нагляд на споживчому ринку, що призводило до перетинання та дублювання їх функцій [4, с. 46]. Такий стан справ вимагав кардинальних змін у системі державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду. З огляду на це, а також на підписання Угоди про асоціацію, в Україні створена Декржпродспоживслужба України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства та який реалізує державну політику у галузі ветеринарної медицини, сферах безпеки та окремих показників якості харчових продуктів, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства та в інших сферах [5]. Слід наголосити, що Держпродспоживслужба України наділена надзвичайно широкими повноваженнями, яких до цього не було у жодного органу виконавчої влади.

Також необхідно звернути увагу на те, що в Держпродспоживслужбі суттєво розширений відділ міжнародного співробітництва. Це дає змогу якісно забезпечувати пряму комунікацію з іноземними колегами, а також з такими міжурядовими організаціями, як: Всесвітня організація охорони здоров'я тварин (МЕБ), Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО), Генеральний Директорат здоров'я і безпеки харчових продуктів Європейської комісії тощо.

Для забезпечення дієвого контролю та нагляду в галузі ветеринарної медицини, сферах безпеки та окремих показників якості харчових продуктів у структурі Держпродспоживслужби України створений Департамент безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини. Керівник Департаменту є за посадою одночасно Головним державним ветеринарним інспектором України.

Повноваження зазначеного Департаменту передбачені в частині 8 статті 7 Закону України «Про ветеринарну медицину» [6]. Серед іншого до функцій Департаменту належить: реєстрація ветеринарних препаратів, кормів та кормових добавок, організація та здійснення ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на потужностях (об'єктах), які здійснюють діяльність у галузі тваринництва, виготовлення, оброблення або зберігання харчових продуктів тваринного походження, уповноваження акредитованих лабораторій на проведення досліджень, розподіл

коштів, що виділяються з Державного бюджету України на фінансування програм у галузі ветеринарної медицини, встановлення обмежень або заборони на імпорт, транзит та експорт товарів, інших об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що можуть переносити особливо небезпечні хвороби, занесені до списку МЕБ, та інші повноваження, передбачені в Законі України «Про ветеринарну медицину».

На прикладі Королівства Данія розглянемо, як реалізуються зазначені функції у вказаній країні. За аналогією з Департаментом безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини Держпродспоживслужби України в Королівстві Данія створене Управління ветеринарії та продовольства (Danish Veterinary and Food Administration). Управління очолює Виконавчий директор (Executive Director), якому підпорядковуються п'ять начальників підрозділів, кожен з яких відповідає за окрему ланку роботи: голова фінансового підрозділу (Chief Financial Officer) – фінанси і облік, робота з персоналом (HR), інформаційні технології (IT), робота з клієнтами; голова ветеринарного підрозділу (Chief Veterinary Officer) – здоров'я і благополуччя тварин, ветеринарна медицина, міжнародна торгівля (крім здійснення аудиту); голова підрозділу інспекції м'яса (Chief Meat Inspection Officer) – інспекція м'яса, лабораторні дослідження; заступник генерального директора (Deputy Director General) – хімічний склад і якість продукції, безпека продуктів і кормів, юридична служба; заступник генерального директора (Deputy Director General) – здорове харчування, комунікація, міжнародне співробітництво, промоція експорту, інновації.

Окрім цього, безпосередньо Виконавчому директору підпорядковуються відділ секретаріату та відділ контролю і звітності, які здійснюють внутрішній аудит роботи Управління та опрацьовують необхідну статистичну інформацію. Відділ контролю і звітності здійснює нагляд за виконанням розпоряджень Виконавчого директора, а також за дотриманням трудової дисципліни у цілому.

Варто відзначити, що до структури Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данії за аналогією з Департаментом безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини Держпродспоживслужби України входять прикордонні інспекційні пункти ветеринарної медицини (Border Inspection Post), які здійснюють контроль за імпортом живих тварин і підконтрольних вантажів. На території країни є три прикордонні інспекційні пункти, призначені для імпорту

живих тварин, і дев'ять прикордонних інспекційних пунктів, призначених для імпорту продукції тваринного походження [7]. Перелік усіх прикордонних інспекційних пунктів країн-членів Європейського Союзу міститься в додатку I Рішення Європейської Комісії 2009/821/ЕС від 21 вересня 2009 року (Commission Decision 2009/821/EC of 21 September 2009) [8].

Основною відмінністю в організаційній структурі роботи прикордонних інспекційних пунктів ветеринарної медицини в Україні є підпорядкування вказаних підрозділів регіональним службам державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті. Робота таких регіональних служб регламентується статтею 18 Закону України «Про ветеринарну медицину» та Типовим положенням про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2009 року № 801 [9]. Нині на території України функціонують шість регіональних служб, які розділені за територіальним принципом. Необхідність функціонування вищезазначених служб зумовлена великою протяжністю державного кордону України і, відповідно, великою кількістю прикордонних інспекційних пунктів ветеринарної медицини (лише до складу однієї з шести регіональних служб – Львівської регіональної служби державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті входять 22 прикордонні інспекційні пункти ветеринарної медицини [10]).

Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія інспектує всі підприємства, що виготовляють, імпортують і розповсюджують харчові продукти і корми. Управління також здійснює інспекцію пунктів збору тварин, ветеринарних клінік і приміщень, де утримують тварин. До повноважень Управління належать: здійснення контролю згідно з генеральним планом інспекцій та іншими інструкціями і законодавчими актами; безперешкодне відвідування будь-яких приміщень на території підконтрольних підприємств і перевірка їх, а також продукції, документації, електронної бази даних; накладення відповідних санкцій (приписів, заборон, адміністративних стягнень), а також за необхідності передавання відповідних звітів в поліцію; відбір зразків проб для досліджень; надання рекомендацій підприємствам щодо усунення незначних порушень, які можуть бути усунені під час перевірки.

Структура Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія складається з чотирьох департаментів, три з яких інспектують тваринництво, харчову промисловість та (окремо) м'ясну промисловість. Четвертий департамент займається фінансами й обліком. Управління має штат близько 1530 працівників та підпорядковується Міністерству навколишнього середовища і продовольства (Ministry of Environment and Food) [7].

Для порівняння Департамент безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини Держпродспоживслужби України налічує близько 6000 державних інспекторів та входить до складу Держпродспоживслужби України. Окрім цього, згідно зі статтею 9 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» компетентний орган має право надавати особам, визначеним частиною другою цієї статті (це офіційні лікарі ветеринарної медицини, уповноважені ветеринари, працівники бійні, уповноважені на виконання обов'язків помічника державного ветеринарного інспектора, а також уповноважені лабораторії, зокрема, референс-лабораторії), повноваження щодо здійснення окремих заходів державного контролю за умови їх відповідності вимогам, встановленим законодавством. Рішення компетентного органу про надання статусу уповноваженої особи має містити деталізований опис заходу державного контролю, повноваження щодо здійснення якого надається відповідній особі, та умов, за яких він має здійснюватися [11].

Система державного контролю тваринництва і виробництва харчових продуктів у Королівстві Данія оснований на ризик-орієнтованому принципі НАССР. Система НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Point) є системою аналізу ризиків, небезпечних чинників і контролю критичних точок. Система НАССР є науково обґрунтованою, що дає змогу гарантувати виробництво безпечної продукції шляхом ідентифікації і контролю небезпечних чинників [12, с. 40].

Усі данські підприємства харчової промисловості мають бути зареєстровані або затверджені (залежно від виду діяльності) в Управлінні ветеринарії та продовольства. Згідно із законодавством Європейського Союзу виробники і реалізатори харчових продуктів є відповідальними за безпечність продукту протягом усього ланцюга виробництва. Для цього підприємства зобов'язані використовувати власні програми внутрішнього

контролю виробництва, оброблення та/або зберігання харчової продукції. Ця програма має базуватися на зазначених вище принципах НАССР. Більшість підприємств мають затверджену письмову внутрішню програму контролю. Письмова затверджена програма внутрішнього контролю є обов'язковою, якщо підприємство виробляє продукцію із високим ризиком щодо безпечності, а також у деяких окремих випадках, наприклад: виготовлення продукції на експорт, виготовлення органічної продукції тощо.

При цьому варто відзначити, що у разі якщо підприємство має затверджену програму внутрішнього контролю, перевірка такого підприємства здійснюється лише у формі аудиту. Інспектори Управління ветеринарії та продовольства перевіряють лише наявність такої програми та її імплементацію. У разі виявлення невідповідностей державний інспектор може вимагати поліпшення виконання програми або в разі невідповідності – повної її заміни. Якщо підприємство працює без затвердженої програми, інспектори проводять більш ґрунтовну перевірку такого підприємства щодо дотримання всіх чинних норм виробництва, оброблення та/або зберігання продуктів.

У статті 21 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» також передбачена обов'язковість застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), для операторів ринку, які здійснюють виробництво та/або зберігання харчових продуктів [13]. З 20 вересня 2018 року впровадження системи НАССР є обов'язковим для потужностей, які провадять діяльність з харчовими продуктами, у складі яких відсутні необроблені інгредієнти тваринного походження (крім малих потужностей). Слід відзначити, що Держпродспоживслужба є основним регулятором ринку в Україні і здійснює державний контроль за впровадженням постійно діючих процедур, заснованих на принципах НАССР. Починаючи з 20 вересня 2018 року Держпродспоживслужба перевірятиме потужності, що провадять діяльність з харчовими продуктами на предмет впровадження системи НАССР.

Усі види контролю підприємств харчової промисловості, які здійснює Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія, можна розділити на три види: 1. Базовий контроль, зокрема: стандартні перевірки згідно із графіком; додаткові перевірки після застосування санкцій; інші перевірки (наприклад, у виробництві додаткової про-

дукції з іншою фіксованою частотою перевірок); інспектування для затвердження підприємства. 2. Пріоритетний основний контроль, тобто додаткові звичайні перевірки, орієнтовані на підприємства чи сектори промисловості з особливими потребами. 3. Інспекційні кампанії (позапланові перевірки).

Частота перевірок підприємств харчової промисловості визначається на підставі ризик-орієнтованого підходу. Тобто підприємства, які виготовляють продукцію із високим ризиком для здоров'я споживачів, перевіряються частіше ніж ті, які виготовляють продукцію із меншим ризиком. Також частота перевірок залежить від їх попередніх результатів. У цьому разі підприємства, які постійно (впродовж декількох попередніх перевірок) відповідають вимогам, отримують так званий «еліт статус» (elite status) і, відповідно, у подальшому перевіряються рідше.

Періодичність перевірок (інспекцій) підприємств харчової промисловості Управлінням ветеринарії та продовольства Данії залежно від виду їх діяльності та статусу виглядає таким чином: 1. Підприємства які входять у «дуже високу» групу ризику (оптова торгівля, забійні пункти, рибна промисловість, молочна промисловість), перевіряються 4 рази на рік у звичайному режимі та тричі на рік за «еліт статусу»; 2. Підприємства із «високої» групи ризику (пивоварні, виробництво яєць, м'ясна промисловість) перевіряються двічі на рік у звичайному режимі та 1 раз на рік за «еліт статусу»; 3. Підприємства із «середньої» групи ризику (овочівництво, холодильні камери, пекарні, ресторани) перевіряються 1 раз на рік в звичайному режимі та 1 раз на два роки за «еліт статусу»; 4. Підприємства із «низької» групи ризику (склади без особливого температурного режиму, бакалія) перевіряються 1 раз на два роки не залежно від статусу; 5. Підприємства із «дуже низької групи ризику» (продукція, яка не вимагає особливого зберігання) перевіряються лише за необхідності [7].

У Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [11] міститься норма, згідно з якою періодичність здійснення планових заходів державного контролю підприємства залежить від результатів попереднього інспектування. Разом з тим вважаємо за доцільне за прикладом Королівства Данія запровадити в українському законодавстві надання певного статусу підприємствам, на яких протягом тривалого періоду не було виявлено порушень. Такий статус

має передбачати зменшення кількості інспектувань конкретного підприємства в майбутньому та відображатися в спеціальному реєстрі.

Висновки. Утворення Держпродспоживслужби України на базі Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної санітарно-епідеміологічної служби та Державної інспекції з питань захисту прав споживачів у цілому відповідає європейській практиці здійснення державного контролю в галузі ветеринарної медицини і безпеки харчових продуктів. Однак, враховуючи специфіку державного регулювання цієї галузі, варто було б розділити державний контроль за захистом прав споживачів в інших сферах від безпосереднього контролю тваринництва і безпеки харчових продуктів. На прикладі

Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія ми побачили, що функції такого органу не поширюються на непридатні для державних ветеринарних і санітарних інспекторів сфери, такі як нагляд у сфері реклами, тютюнопаління, реєстрації сільськогосподарської техніки тощо, що здійснює нині Держпродспоживслужба України.

Також, на нашу думку, негативним є підпорядкування Департаменту безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини не безпосередньо Міністерству аграрної політики та продовольства України, а Держпродспоживслужбі України, що може створювати певні ускладнення в комунікації Голови Департаменту з профільним міністерством.

Список літератури:

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. / Офіційний вісник України. 2014. № 74. Ст. 2105.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. / Офіційний вісник України. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.
3. Дідок Ю.В. Реформування системи забезпечення якості та безпеки продовольчої продукції в Україні: ризики і загрози. Державне будівництво. 2016. № 2. С. 1–10.
4. Маланчук Т.В. Державний контроль та нагляд за безпекою харчових продуктів. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2011. №2. С. 45–49.
5. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667. / Офіційний вісник України. 2015. № 73. Ст. 2402.
6. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25.06.1992 р. № 2498-XII. / Відомості Верховної Ради України. 1992. № 36. Ст. 531.
7. Danish Veterinary and Food Administration. URL: <https://www.foedevarestyrelsen.dk/english/Aboutus/Organization/Pages/default.aspx> (дата звернення: 24.05.2018).
8. Commission Decision 2009/821/EC of 21 September 2009. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32009D0821>. (дата звернення 24.05.2018).
9. Про затвердження Типового положення про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2009 р. № 801. / Офіційний вісник України. 2009. № 58. Ст. 2039.
10. Львівська регіональна служба державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті. Офіційний сайт. URL: <http://lvivvet.gov.ua>. (дата звернення 24.05.2018).
11. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18.05.2017 р. № 2042-VIII. / Відомості Верховної Ради України. 2017. № 31. Ст. 343.
12. Сирохман І.В., Завгородня В.М. Товарознавство харчових продуктів функціонального призначення: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 544 с.
13. Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 р. №771/97-ВР. / Відомості Верховної Ради України. 1998. № 19. Ст. 98.

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТІ УПРАВЛІННЯ ВЕТЕРИНАРИЇ І ПРОДОВОЛЬСТВИЯ КОРОЛЕВСТВА ДАНИЯ: ОПИТ ДЛЯ УКРАЇНИ

В статті автор досліджує організацію діяльності Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія. В частині, аналізує функції Управління, структуру, повноваження в сфері державного контролю. Відзначається наявність декількох видів контролю підприємств харчової промисловості та різну періодичність здійснення їх перевірок в залежності від вида

деятельности и статуса. При этом акцентируется внимание на риск-ориентированном подходе к осуществлению государственного контроля. Автор отмечает целесообразность изучения и внедрения в Украине опыта Управления ветеринарии и продовольствия Королевства Дания в осуществлении государственного контроля.

Ключевые слова: *Управление ветеринарии и продовольствия Королевства Дания, государственный контроль, пищевая промышленность, риск-ориентированный подход, функции, структура.*

ORGANIZATION OF VETERINARY AND FOOD ADMINISTRATION OF DENMARK: EXPERIENCE FOR UKRAINE

In the article the author investigates the organization of the activities of the Danish Veterinary and Food Administration. In particular, the author analyzes functions of the Administration, structure, powers in the field of state control. It is noted that there are several types of control of enterprises in the food industry and different frequency of their inspections depending on the kind of activity and status. In addition to that, attention is paid to the risk-oriented approach to the exercise of state control. The author emphasizes the expediency of studying and introducing the experience of the Veterinary and Food Administration of Denmark in the implementation of state control in Ukraine.

Key words: *Veterinary and Food Administration of Denmark, state control, food industry, risk-oriented approach, functions, structure.*