

КРИСАНОВ Д.Ф., д-р екон. наук, професор

ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», м. Київ

СИСТЕМА ГАРАНТУВАННЯ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ: РЕТРОСПЕКТИВА РЕФОРМУВАННЯ ТА РІВЕНЬ СФОРМОВАНOSTІ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ВИМІРІ*

В статті проаналізовано процес реформування національної системи технічного регулювання за її основними складовими: законодавчо-нормативна база; національні стандарти та їх гармонізація з вимогами європейських і міжнародних нормативних документів; технічні регламенти; акредитація органів з оцінки відповідності; процедури підтвердження відповідності; державний ринковий нагляд та контроль за виконанням обов'язкових вимог. Розкрито відмінності між системою державного контролю за якістю та безпечністю продовольчої сировини і харчових продуктів, що перейшла у спадок від колишнього Союзу, та системою державного ринкового нагляду за безпечністю та якістю харчової продукції. Узагальнено проблеми, неузгодженості та розбалансованість між окремими елементами, які гальмують реформування системи технічного регулювання й створення ефективного механізму функціонування державного ринкового нагляду і контролю, розроблено пропозиції по прискоренню їх розбудови та включення в процеси відстеження безпечності продукції, що реалізується.

Ключові слова: система технічного регулювання, державний ринковий нагляд, безпечність харчової продукції, підтвердження відповідності

The paper analyzes the process of reforming the national system of technical regulations for its main components: the legal and regulatory framework, national standards and their harmonization with the requirements of European and international regulations, technical regulations, accreditation of conformity assessment bodies, conformity assessment procedures, Market Supervision and Control the implementation of mandatory requirements. Revealed differences between the system of state control over the quality and safety of food commodities and food products has passed the legacy of the former Soviet Union, and the system state market surveillance of safety and quality of food. Generalized problems of inconsistency and imbalance between the individual elements that hinder the reform of technical regulation and the creation of an effective mechanism of functioning of public market surveillance and control, developed proposals to accelerate their development and inclusion in the process of tracking the safety of products sold.

Keywords: Technical Regulations, Market Supervision, food safety, conformity assessment

* Дослідження виконано при підтримці НАН України у рамках відомчої НДР «Агропродовольчий розвиток України в контексті забезпечення продовольчої безпеки» (0111U001318).

Постановка проблеми. Фактично з кінця минулого століття, тобто із започаткуванням виходу аграрного сектора із економічної кризи, проблеми виробництва якісної та безпечної харчової продукції поступово набирали все більшої ваги, а вже з середини 2000-х років висунулися на перший план. Гострота цієї проблеми та необхідність її всебічного вирішення підсилювалися у зв'язку із прагненням України стати спочатку асоційованим, а потім повноправним членом Європейського Союзу. Однією із важливих передумов набуття цього статусу є приведення національної системи технічного регулювання у відповідність із європейською, як необхідної умови зближення умов господарювання та забезпечення випуску продукції, що буде задовольняти вимогам європейських й міжнародних нормативних документів. В черговий раз до цієї проблеми була привернена увага влітку 2013 р. у зв'язку із вишукуванням та оцінюванням порівняльних недоліків й переваг інтеграції України в МС/ЄП або ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Точкою відліку виникнення та посилення уваги до проблем виробництва якісної та безпечної харчової продукції, яка буде відповідати вимогам сучасних міжнародних та європейських нормативних докуме-

нтів, можна назвати другу половину 1990-х років. Тоді розпочалося ознайомлення та вивчення системи технічного регулювання (СТР), яка була запроваджена та ефективно функціонує в ЄС, і на відповідність з якою потрібно буде реформувати українську СТР. Початковий етап надзвичайно затягнувся, але це дозволило розробити найбільш ефективну для наших умов модель переходу від радянської та пострадянської системи сертифікації кінцевої продукції до національної СТР, вінцем якої буде запровадження системи державного ринкового нагляду щодо безпечності та якості агропродовольчої продукції [1, с. 15–18].

Реформування національної СТР було започатковано з кінця 1990-тих років розробленням відповідної законодавчої бази, створенням банку національних стандартів, гармонізованих з вимогами європейських і міжнародних нормативних документів, а також поступовою розбудовою її інших складових (технічні регламенти, акредитація органів з оцінки відповідності, процедури підтвердження відповідності, нагляд та контроль за виконанням обов'язкових вимог). Процес реформування за основними елементами відбувався з різною швидкістю, до того ж логіка і послідовність їх розбудови унеможливила одночасне створення системи державного ринкового

нагляду – її можна було сформувати лише на основі завершеності розбудови попередніх складових. Основні елементи СТР з різною глибиною їх реформування в окремі періоди часу були відображені в низці монографій, навчальних посібників, наукових публікацій та санітарних норм [2–10]. Однак оцінити об'єктивно нинішній стан національної СТР можна лише проаналізувавши специфіку, тогочасні проблеми, причини затримки і перешкоди на шляху реформування її основних елементів та розкривши всі особливості й складнощі ув'язування й узгодження їх між собою та з європейською практикою функціонування аналогічних систем з тим, щоб забезпечити єдність нормативного простору України із сформованим у ЄС.

Мета статті полягає в постановці й вирішенні наступних завдань:

- ідентифікувати й охарактеризувати основні елементи вітчизняної системи технічного регулювання та проаналізувати хід їх реформування у післякризовий період, тобто з кінця 1990-х років;
- виявити та оцінити вплив різнопланових чинників і перешкод на процес реформування як окремих елементів, так і на розбудову законодавчої, нормативної та регуляторної інфраструктури національної СТР у сфері виробництва безпечної та якісної харчової продукції;
- оцінити стан реформованості національної СТР, взаємобалансованості та взаємоузгодженості її елементів, результативність їх впровадження у практику господарської діяльності переробно-харчових підприємств, виявити основні незакінчені роботи та обґрунтувати пропозиції по прискоренню завершення їх розбудови тощо.

Вклад основного матеріалу. За оцінками фахівців, на вітчизняному ринку продовольчих товарів сьогодні широко представлена фальсифікована харчова продукція, зокрема: майже третина борошна і макаронних виробів, близько 40% рослинних олій, більше половини молочних виробів, не менше 70% ковбасних виробів, копченостей, консервованої продукції. На початку 2000-х років зазначені цифри були ще вищими. Поряд з цим все більшої гостроти набуває проблема недостатньої безпечності продовольчої продукції. Її пов'язують із погіршенням природно-кліматичних умов вирощування сільськогосподарської продукції, хаотичним й неунормованим використанням агрохімікатів, гормональних препаратів та антибіотиків, високою зношеністю основних засобів підприємств харчової промисловості унаслідок домінування застарілих технологій перероблення продовольчої сировини, їх багатостадійності та складності відстеження й регулювання виробничих процесів. Це свідчить, по-перше, про низький рівень контролю над процесами виробництва продовольчої сировини і харчової продукції зі сторони безпосередньо виробників, а по-друге, про відсутність системи державного нагляду за безпечністю та якістю харчових продуктів, що реалізуються на вітчизняних продовольчих ринках. Зазначимо, що ринковий нагляд – це постійне спостереження за відповідністю продукції, що виводиться на ринок, вимогам чинних національних технічних регламентів та інших нормативних документів

щодо її безпечності, повнотою характеристики й достовірністю оприлюдненої про неї інформації тощо.

Необхідно зазначити, що чи не вперше офіційно наша держава заявила про необхідність європейської орієнтації у зовнішньоекономічній діяльності й тісної співпраці з країнами Заходу в Угоді про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС (чинна від 1 березня 1998 р.). Перемовини щодо її змісту та процедури підписання розпочалися ще в 1994 році. Однією із важливих складових в забезпеченні зближення та гармонізації національного правового поля з європейським законодавством виступає реформування вітчизняної системи технічного регулювання загалом та її домінуючої складової – ринкового нагляду за безпечністю та якістю агропродовольчої продукції. Чинною в 1990-х роках в Україні була система державного контролю виробництва продукції, стандартизації та сертифікації готової продукції, що дісталась у спадок від колишнього Союзу і яка була зорієнтована під виробника. В економічно розвинених країнах відповідні системи вирішують завдання по унеможливленню надходження до споживача небезпечної та неякісної харчової продукції на основі контролю за дотриманням вимог міжнародних і європейських стандартів, технічних регламентів, директив та інших нормативних документів. І тому *центральною ланкою* в розбудові національної системи технічного регулювання *стало розроблення державних стандартів*, які пізніше стали іменуватися національними, *їх гармонізації з міжнародними та європейськими нормативними документами*. При цьому необхідно зауважити, що структура стандартів України, успадкована від колишнього Союзу, помітно відрізнялась від аналогічної, що була прийнята у міжнародних та європейських організаціях із стандартизації. Ось чому в цілому за цією складовою національної СТР робота проводилась за кількома напрямками: удосконалення існуючої структури стандартів за галузями стандартизації (які не співпадали із галузями народного господарства); розроблення державних стандартів нового покоління (після 1992 року); перегляд застарілих стандартів колишнього Союзу, розроблених і затверджених до 1992 р., та надання чинності на Україні як міждержавним нормативним документам або ж їх скасування; гармонізація національних стандартів та ін.

У перші роки робота за цією складовою проводилась дуже мляво: тривалий підготовчий період, впродовж якого формувалися технічні комітети стандартизації (ТК); відсутність необхідного практичного досвіду та досвідчених фахівців; мовний бар'єр при роботі із європейськими та міжнародними НД; дефіцит бюджетного фінансування тощо. Робота з перегляду вітчизняних стандартів та їх гармонізації з європейськими і міжнародними НД з різною активністю та результативністю, залежно від масштабів фінансування, проводилась з 1998 р. включно по 2010 р., а пізніше, внаслідок припинення бюджетного фінансування, її було делеговано суб'єктам господарювання, яким НД необхідні для забезпечення проведення підприємницької діяльності. Її результати наведені в табл. 1.

Загальна кількість НД, які чинні в Україні, за видами НД та класами ДК 004, що відносяться до агропродовольчого комплексу *

Клас та галузь стандартизації за ДК 004:2008 «Український класифікатор нормативних документів»	Кількість чинних міжнародних (ISO) та європейських (EN) нормативних документів (НД), одиниць:		Кількість вітчизняних і колишнього СРСР стандартів, чинних в Україні, одиниць:				Частка національних НД, гармонізованих з міжнародними та європейськими НД, %:	
	загальна кількість	з них міжнародних (ISO)	всього:		з них гармонізовано	у т.ч. з міжнародними (ISO)	з міжнародними (ISO) та європейськими (EN)	у т.ч. з міжнародними (ISO)
			включ. розробл. до 1992 р.	з них ДСТУ **				
Всього стандартів	38734	18539	26570	9028	6809	4808	17,5	25,9
У тому числі:								
65 Сільське господарство	829	507	1365	667	377	319	45,5	62,9
67 Харчова промисловість	1237	701	2285	1191	476	381	38,5	54,4
Разом по агропродовольчому комплексу	2063	1208	3650	1858	853	700	41,3	57,9

* Офіційні дані Держспоживстандарту України станом на 31.12.2010 р. та внутрішні дані Департаменту Міністерства аграрної політики та продовольства України станом на 28.02.2013 р.

**ДСТУ (Державні стандарти України) — стандарти, розроблені відповідно до чинного законодавства України, що встановлюють для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості, розроблені на основі консенсусу та затверджені уповноваженим органом.

Отже, з 2011 р. цілеспрямованої роботи по перегляду застарілих вітчизняних стандартів та їх гармонізації з вимогами європейських і міжнародних документів, за винятком завершення розпочатої по окремих НД, практично не проводилося. Водночас, згідно з техніко-технологічними можливостями виробництва і лабораторної бази та строків впровадження технологічних регламентів, були розроблені та знаходяться на стадії розгляду і затвердження 63 національних стандарти, які гармонізовані з міжнародними (у т.ч. 39 відноситься до сільського господарства, 24 – до харчової промисловості). За таких умов рівень гармонізації національних НД з міжнародними (ISO) з урахуванням стандартів, що знаходяться на затвердженні, по агропродовольчому комплексу нині становить 63,2% (763 вітчизняних із загальної кількості 1208 чинних міжнародних). Критерієм, на який орієнтуються при проведенні робіт по стандартизації, є – рівень гармонізації національних НД з міжнародними, який на момент набуття Україною асоційованого членства в ЄС повинен становити не менше 80%. Отже, для досягнення зазначеного показника для агропродовольчого комплексу необхідно розробити і гар-

монізувати більше 200 стандартів, а по усіх галузях стандартизації – понад 10 тис. нормативних документів. Для більш глибокого пізнання глибини проблеми гармонізації національних стандартів необхідно звернути увагу на ще одну обставину: частка гармонізованих НД для АПК удвічі вища, ніж для усіх галузей стандартизації (відповідно 57,9% та 25,9%). Водночас, частка стандартів для АПК по відношенню до загальної кількості міжнародних та європейських для усіх галузей стандартизації становить лише 5,3%, а відповідна щодо гармонізованих міжнародних – 14,6%. Тобто, результативність робіт по гармонізації національних стандартів для агропродовольчого комплексу за останні п'ятнадцять років була майже утричі вищою, ніж по усіх галузях стандартизації загалом.

Для порівняння зазначимо, що в проєкті пропозицій щодо розвитку стандартизації в АПК Російської Федерації на період до 2020 р. пропонується підвищити рівень гармонізації національних стандартів з міжнародними до 40-60% [11]. Оскільки чинна база стандартів АПК РФ нині переважно включає НД колишнього Союзу, то продукція тих українських підприємств, де виробництво базується на чіткому

дотриманні вимог європейських і міжнародних нормативних документів, нерідко визнається такою, що не відповідає положенням російських стандартів. Наприклад, виготовлені у 2012 р. ПАТ «Бель Шостка Україна» (з 2007 р. функціонує у складі французької групи Bel) сири, не відповідають російським нормам, тобто були визнані небезпечними, хоча підприємство працює з суворим дотриманням вимог європейських і міжнародних НД [12]. Така ж ситуація у серпні 2013

р. склалась і стосовно молочного шоколаду Roshen [13].

Впровадження чинних стандартів є добровільною справою виробника і тому найбільш об'єктивним індикатором використання їх основних положень та вимог при виробництві харчової продукції виступає розробка, впровадження та сертифікація систем якості й безпеки на підприємствах агропродовольчого комплексу (табл. 2).

Таблиця 2

Забезпеченість підприємств харчової промисловості України системами якості та безпеки*

Найменування систем якості й безпеки	Рівень впровадження (одиниць):			Всього, одиниць
	Функціонує	впроваджується	розробляється	
ДСТУ ISO 9001:2000 «Системи менеджменту якості. Вимоги»	419	13	23	455
ДСТУ 4161-2003 «Системи управління безпекою харчових продуктів» (НАССР)	225	25	45	295
ДСТУ ISO 22000- 2007 «Системи менеджменту безпеки харчової продукції. Вимоги до організацій харчового ланцюга»	194	18	32	244
Разом	838	56	100	994

* Внутрішні дані Департаменту Міністерства аграрної політики та продовольства України станом на 28.02.2013 р.

Оскільки великі підприємницькі структури впроваджують по кілька різних систем, то вищезазначені системи впроваджені й сертифіковані на 558 підприємствах харчової промисловості й відповідна робота розпочата ще на 68. Отже, загальна кількість становитиме 626 суб'єктів господарювання, тобто практично кожне восьме-дев'яте підприємство харчової промисловості серед тих, що звітувалися перед органами державної статистики у 2011 р. Водночас, їх частка в обсягах виробленої харчової продукції, тобто якісної та безпечної, за різними видами становить від 15–20% і вище, зокрема, для тютюнових виробів – понад 70%. Продукція підприємств, на яких впроваджені та сертифіковані у міжнародних центрах сертифікації (Бюро Верітас, ТЮФ НОРД Україна, Міжнародна служба сертифікації (SGS), BVQI Україна) вищезазначені системи, безперешкодно експортуються за кордон. Якщо ж на підприємстві системи якості та безпеки сертифіковані національними центрами сертифікації (УкрСЕПРО, УАЯ), то вироблена ними продукція при експорті за кордон проходить додаткову перевірку.

Одним із найважливіших основоположних елементів, на фундаменті якого відбувається реформування та розбудова інших складових, виступає **законодавча база** національної СТР. Вона включає нормативні документи різного призначення, зокрема:

1) законодавчі акти загального характеру, включаючи Закони України, а також декрети Кабінету Міністрів України (мають статус закону). З початку

1990-х років, тобто за двадцятирічний період, було прийнято 12 нормативних документів [1, с. 16]. В липні 2011 р. вступив у дію Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», ще раніше – Закон України «Про загальну безпеку нехарчової продукції», а наприкінці того ж року – Закон України «Про відповідальність поставальника за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції» [14; 15; 16]. Перелічені три закони базуються на законодавчому акті щодо контролю у сфері господарської діяльності [17]. Отже, тепер на черзі прийняття нормативного акту стосовно державного ринкового нагляду і контролю харчової продукції;

2) рамковий Закон України «Про безпеку та якість харчових продуктів» [18]. У зв'язку із розпочатою реорганізацією в державній системі контролю та нагляду за безпекою і якістю харчових продуктів до вищезгаданого та низки інших законів готуються зміни, які повинні кардинально змінити ситуацію. Прийняття цього документа стане необхідним кроком для виконання ряду вимог з метою створення Зони вільної торгівлі з Євросоюзом;

3) Закони України на окремі види продукції включають поки що сім нормативних актів [1, с. 16], але у цій сфері приховується низка складних та різнопланових проблем. Зокрема, поки що відсутні чинні законодавчі акти, які унормовують застосування генно-модифікованих організмів і гарантують безпеку виготовленої із їх використанням харчової продукції. Великі сумніви виникають щодо зареєст-

рованого у Верховній Раді України законопроект «Про новітні харчові продукти» (№11008), який розробило МОЗ України. У засобах масової інформації дуже багато застережень щодо використання харчових добавок та інших інгредієнтів із позначкою Е (синтетичні наповнювачі, підсолоджувачі, розпушувачі, підфарбовувачі, смакоароматичні та желеформуєчі добавки, антиоксиданти тощо), які нерідко шкідливо впливають на здоров'я споживачів. Водночас, їх застосування при виробництві харчових продуктів законодавчо неунормоване. Але за безпечність будь-якого харчового продукту відповідальність повинен нести не конкретний споживач, а держава. Отже, у цій сфері дуже багато неурегульованих питань і тому в цьому напрямі повинна проводитись цілеспрямована законотворча робота.

Наступна складова СТР – *технічні регламенти*, які є нормативними документами прямої дії. На відміну від національних стандартів, які добровільно впроваджуються виробником у технологічний процес продукування харчових продуктів, затвердження Кабінетом Міністрів України та введення в дію технічних регламентів вимагає безумовного виконання передбачених ними вимог всіма суб'єктами господарювання, на яких поширюється сфера їх впливу. Станом на кінець 1 кварталу 2013 р. було затверджено 42 технічні регламенти, з них близько десятка прямо чи

опосередковано зв'язані з виробництвом харчових продуктів, зокрема: модулів оцінки відповідності, щодо правил маркування харчових продуктів, з екологічного маркування, пакувальних матеріалів та відходів пакування, безпеки машин та устаткування, безпеки обладнання, що працює під тиском, тощо. Водночас, жодного технічного регламенту на виробництво конкретного харчового продукту до цього часу не затверджено, хоча близько десятка проектів ТР вже розроблено.

Акредитація органів з оцінки відповідності виступає ключовим елементом реформування національної СТР. Її сутність полягає в засвідченні національним органом України з акредитації того, що орган з оцінки відповідності (ООВ) відповідає вимогам національних стандартів, гармонізованих з відповідними міжнародними та європейськими стандартами, для провадження визначеної діяльності з оцінки відповідності. З цією метою у 2002 р. було створено Національне агентство з акредитації України (НААУ). Його основне завдання – приведення системи акредитації в Україні у відповідність з вимогами Європейської асоціації з акредитації (EA) та підписання Угоди про визнання між НААУ та EA. До цього часу згадана Угода не підписана, хоча перемовини по ній продовжуються. Результати діяльності НААУ наведені в табл. 3.

Таблиця 3

Структура та акредитація органів з оцінки відповідності (ООВ) в Україні*

(одиниць)

Назва органів з оцінки відповідності	Кількість діючих атестатів про акредитацію	Кількість недіючих атестатів про акредитацію	Загальна кількість
1. Випробувальні лабораторії	421	137	558
2. Калібрувальні лабораторії	8	3	11
3. Органи з сертифікації продукції	79	16	95
4. Органи з сертифікації персоналу	6	0	6
5. Органи з інспектування	58	15	73
6. Органи з сертифікації систем менеджменту	32	7	39
Всього	604	178	782

* Внутрішні дані Національного агентства з акредитації України станом на 02.08.2013 р.

Процедури підтвердження відповідності проводяться відповідними органами з оцінки відповідності (див. перелік ООВ у табл. 3). Наслідком проведення зазначених процедур є гарантування того, що продукція відповідає встановленим законодавством вимогам. Підтвердження відповідності застосовується на етапі до введення продукції в обіг і здійснюється виробником як самостійно, так і з залученням органу з сертифікації. Унормовано обов'язкове (в законодавчо регульованій сфері) та добровільне проведення робіт з підтвердження відповідності вимогам технічних регламентів з підтвердження відповідності за вказаними в ньому процедурами. Підтвердження відповідності продукції є важливою складовою рефо-

рмування СТР і спрямоване на гарантування безпеки людини, тварини, майна та охорони довкілля.

Державний ринковий нагляд та контроль за виконанням обов'язкових вимог – заключна ланка національної СТР, яка повинна отримати своє відповідне нормативно-правове, організаційне, методичне та інше оформлення з тим, щоб гарантувати безпечність продукції для споживача. За оцінками експертів [19], до грудня 2010 р. державний контроль за якістю та безпекою продукції, що надходила на ринок, здійснювався 85 контролюючими органами (МОЗ України, Департаментом ветеринарної медицини, Комітетом захисту прав споживачів тощо). Перехід до системи державного ринкового нагляду та контролю за безпечністю продукції відрізняється від колиш-

ньої системи, яка функціонувала в Україні, наступними позиціями:

- товари контролюються безпосередньо на ринку, тобто у торговельній мережі, а не в процесі їх виробництва, тобто на підприємстві;

- контролюються, насамперед, вимоги стосовно безпечності продукції, а не вимоги щодо якості, оскільки якість буде різною і тому її вартість також буде різною. Таким чином, за державою закріплюється відповідальність за безпечність продукції, а за якість придбаних виробів відповідає споживач, що задовольняє свої смаки та уподобання відповідно до своїх фінансових можливостей;

- контроль здійснюється фахівцями відповідної державної інспекції (промислових чи продовольчих товарів) безпосередньо в торговельній мережі шляхом візуального огляду, документальної перевірки або ж закупівлі продовольчої продукції з метою проведення лабораторних перевірок. Залежно від ступеня невідповідності продукції вимогам стандартів спектр покарань дуже широкий: від адміністративної та кримінальної відповідальності, штрафів, вилучення товарів, що не відповідають встановленим вимогам, до повної зупинки виробництва;

- стосовно харчової продукції, то у випадку її невідповідності встановленим вимогам, перевірка проводиться по всьому агропродовольчому ланцюгу, сформованого за принципом «з лану до столу», з метою виявлення тих ланок, де вони порушуються. Виробництво тимчасово зупиняється до моменту усунення встановлених порушень або ж у складних випадках – відбирається (анулюється) ліцензія чи інший документ взагалі. Виробник повинен вилучити з ринку небезпечну продукцію і за свій рахунок її утилізувати (згодувати тваринам) або ж знешкодити.

За таких умов реформування у сфері ринкового нагляду повинно розв'язати дві основні задачі [19]:

- створення адаптованої до вимог СОТ і ЄС сучасної системи ринкового нагляду, що сприятиме розвитку економіки, підприємництва, забезпеченню добросесної конкуренції, захисту життя, здоров'я людини, довкілля, прав споживачів, усуненню технічних бар'єрів у торгівлі;

- запобігання введенню в обіг небезпечної й неякісної продукції на основі впровадження в національне законодавство відповідних норм і принципів ринкового нагляду країн-членів ЄС.

Для вирішення вищезгаданих та інших завдань у грудні 2010 року було започатковано проведення адміністративної реформи [20] у результаті чого розпочався перерозподіл адміністративних, контрольних та виконавчих функцій між різними ланками державної влади, до того ж відбулося їх укрупнення та відповідне перепідпорядкування. Зараз система ринкового нагляду на державному рівні може бути представлена у наступному вигляді [9, с. 466]:

Державна ветеринарна і фітосанітарна служба України;

Державна служба технічного регулювання України;

Державна санітарно-епідеміологічна служба України;

Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів;

Державна інспекція сільського господарства України;

Державна екологічна інспекція України.

У липні 2013 р. Уряд схвалив проект Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність». Після його прийняття у Верховній Раді та затвердження Президентом України наступним кроком буде створено Державну метрологічну інспекцію, яка перевірятиме усіх, хто здійснює метрологічну діяльність, на точність вимірювання по всій Україні. Також у новій редакції законопроекту чітко розмежовані адміністративні та господарські послуги, які зараз надаються Центрами стандартизації, метрології та сертифікації. Передбачається, що згаданий законопроект вступить у дію в 2015 р. Аналогічна робота проводиться й в інших ланках державного ринкового нагляду. Це повністю відповідає ситуації, що склалася в ЄС [19]: у більшості країн Євросоюзу функції стандартизації, сертифікації, метрології, ринкового нагляду, акредитації, захисту прав споживачів розмежовано. Ринковий нагляд здійснюється відповідними інспекціями за галузями економіки або інспекцією нагляду за безпекою промислових товарів та окремо інспекцією нагляду за безпекою харчової продукції.

Таким чином, в Україні з 2004 р. розпочалася різнопланова робота по реалізації державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності [21]. Держава прийняла на себе зобов'язання до 2012 р. реформувати національну систему технічного регулювання [22]. Але унаслідок впливу несприятливих вищих органів державного управління тощо має місце помітне відставання від встановлених строків. За нинішніх умов та у зв'язку із наближенням дати прийняття доленосного для України рішення певною мірою активізувалася робота по завершенню кардинального реформування національної системи технічного регулювання, включаючи розбудову системи державного ринкового нагляду та контролю за безпекою і якістю харчових продуктів. У процесі створення сучасної системи ринкового нагляду відбувається перерозподіл наглядових та виконавчих функцій між державними органами виконавчої влади, усувається їх дублювання та наділення новими необхідними повноваженнями, які раніше були відсутні, розробляються нормативно-методичні матеріали щодо проведення перевірок і контролю за станом продукції на ринках, оцінюванню ступеню ризику від різних небезпек та визначенню імовірних сценаріїв їх розвитку, а також обґрунтування різнопланових процедур, які повинен здійснювати спеціально уповноважений у цій сфері державний орган виконавчої влади з метою усунення виявлених порушень та недопущення їх повторення у майбутньому. Завершення реформування національної СТР на відповідність із європейською дозволить зблизити умови випуску продукції, що буде задовольняти вимогам європейських й міжнародних нормативних документів, та систему державного ринкового нагляду за її безпечністю і це сприятиме підвищенню її конкурентоспроможності на вітчизняних і зарубіжних ринках.

Висновки. Реформування національної системи технічного регулювання, кардинальні зміни та реорганізації в державній системі контролю за якістю і безпекою продовольчої сировини і харчових продуктів, що дісталася у спадок від колишнього Союзу, дозволили започаткувати та помітно просунути на шляху розбудови європейської моделі ринкового нагляду, адаптованої до вимог СОТ і ЄС. Однак, згідно прийнятих Україною зобов'язань перед Євросоюзом, у діяльності по створенню сучасної системи ринкового нагляду допущене помітне відставання: не усі складові національної СТР однаковою мірою близькі до завершення, а тому поки що не вдається сформувати повноцінну й ефективну систему нагляду та контролю за безпечністю і якістю харчової продукції. З метою подолання допущеного відставання й просування на шляху розбудови європейської моделі державного ринкового нагляду та контролю за безпечністю продукції необхідно: завершити перегляд за-

старілих стандартів та розроблення сучасних, їх завершення і гармонізацію з вимогами європейських і міжнародних нормативних документів; прийняття відсутніх законодавчих і нормативних документів та розробку методичних рекомендацій, які необхідні для завершення формування державних органів ринкового нагляду, запровадження стабільного бюджетного фінансування з метою забезпечення ефективного виконання ними своїх наглядових і контролюючих функцій; завершити перерозподіл функціональних обов'язків між різними ланками національної системи технічного регулювання та усунути дублювання наглядових функцій; забезпечити активізацію та завершення перемовин з європейськими організаціями щодо визнання ними аналогічних національних (українських) та взаємне визнання результатів робіт, які проводяться органами з оцінки відповідності, тощо.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Крисанов Д.Ф. Агропродовольча продукція в координатах якості та безпечності / Д.Ф.Крисанов // Економіка АПК. – 2011. – №1 (195). – С. 12–19.
2. Запольський А.К. Екологізація харчових виробництв : підручник / А.К. Запольський, А.І.Українець. – К. : Вища школа, 2005. – 428 с.
3. Посудін Ю.І. Методи неруйнівної оцінки якості та безпеки сільськогосподарських і харчових продуктів : навч. посібник / Ю.І. Посудін; Кабінет Міністрів України; Нац. аграрний ун-т. – К. : Арістей, 2005. – 407 с.
4. Васюкова Г.Т. Екологія : підручник / Г.Т. Васюкова, О.І. Грошева. – К. : Кондор, 2009. – 524 с.
5. Димань Т.М. Безпека продовольчої сировини і харчових продуктів : підручник / Т.М. Димань, Т.Г. Мазур. – К. : ВЦ «Академія», 2011. – 520 с.
6. Технологічний імператив стратегії соціально-економічного розвитку України : монографія / [Л.І. Федулова, Ю.М. Бажал, В.Л. Осецький та ін.]; за ред. д-ра екон. наук, проф. Л.І. Федулової. – К. : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України 2011. – 656 с.
7. Крисанов Д. Пищевая продукция качественная, безопасная и инновационная: проблемы стандартизации, производства и реализации / Д. Крисанов // Економіст. – 2012. – № 3. – С. 42–49.
8. Піскунова Л.Е. Безпека життєдіяльності : підручник / Л.Е. Піскунова, В.А. Прилипко, Т.О. Зубок. – К. : ВЦ «Академія», 2012. – 224 с.
9. Інноваційні трансформації аграрного сектора економіки : монографія / [О.В. Шубравська, Л.В. Молдаван, Б.Й. Пасхавер та ін.]; за ред. д-ра екон. наук О.В. Шубравської. – К. : Ін-т екон. і прогнозув. НАН України 2012. – 426 с.
10. ДСНП «Медичні вимоги до якості та безпечності харчових продуктів та продовольчої сировини»: затверджено Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 29 грудня 2012 р. № 1140; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 9 січня 2013 р. № 88/22620.
11. Предложения по включению в Проект межведомственного плана вопросов по развитию стандартизации в агропромышленном комплексе России. – М. : Росстандарт; Минсельхоз России; Роснано, 2012. – 28 с.
12. Россия запретила ввоз сыра «Бель Шостка Украина» и Баштанского сырзавода // Дело. – 2012. – Февраль. – 27.
13. Українські лабораторії не знайшли в шоколаді Roshen канцерогенів // Економічна правда. – 2013. – Серпень. – 7.
14. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції. Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2735-УІ // Голос України. – 2011. – №1.
15. Про загальну безпечність нехарчової продукції. Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2736-УІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 22. – Ст. 145.
16. Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції. Закон України від 19.05.2011 № 3390-УІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 47. – Ст. 531.
17. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України (від 05.04.2007 р. № 877-V) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 29. – Ст. 389.
18. Про безпечність та якість харчових продуктів. Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР (в редакції від 6 вересня 2005 р. з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – №19. – Ст. 98.
19. Дятлова В. Ринковий нагляд (зарубіжний досвід та підходи до реформування в Україні) / В. Дятлова // Схід. – 2011. – № 2 (109). – с. 71–76.

20. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 2 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010/print1360013713869995>

21. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України (від 11.09.2003 № 1160-IV) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79.

22. Про ратифікацію протоколу про вступ України до СОТ. Закон України (від 10.04.2008 р. № 250-IV) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2008. – № – Ст. 213.



УДК 338.48

ІВАНОВ А.М., канд. екон. наук, ст. викладач
Одеська національна академія харчових технологій

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ РЕКРЕАЦІЙНО-ОЗДОРОВЧИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ В СИСТЕМІ ТУРИСТИЧНОГО КЛАСТЕРУ

В статті розглянуто особливості управління рекреаційно-оздоровчими підприємствами, які входять до складу кластеру та проблеми управління таким утворенням.

Ключові слова: рекреаційно-оздоровче підприємство, туристичний кластер

The article deals with the management peculiarities of recreational-and-sanitary enterprises those are included into the cluster system and their management problems.

Keywords: recreational-and-sanitary enterprise, tourist cluster

Вступ. Ефективне використання рекреаційно-оздоровчої території у складі господарського комплексу регіону пов'язується зі створенням та функціонуванням туристичних кластерів. Концепція управління підприємствами, які знаходяться у туристичному кластері, є новим способом бачення регіональної та міської економіки й управління ними, способом вирішення питання підвищення конкурентоспроможності рекреаційно-оздоровчої сфери, а також покращення привабливості території для потенційних клієнтів.

Науковим (зарубіжним) основам кластеризації в галузі туризму присвячені роботи М. Портера [1]. Сьогодні в Україні науковцями розроблено та запропоновано для впровадження багато різних регіональних кластерів («Камянець», «Південне коло» і багато інших), функціонування яких покладено до змісту Стратегій (Планів) розвитку туризму та курортів областей України. Але майже в жодній області кластери, не приносячи прибутків, тимчасово припинили функціонування.

Постановка завдання. До сьогоднішнього дня відсутня загальноукраїнська парадигма стосовно місцезнаходження туризму в господарському комплексі, відношення його до виробничої та невиробничої сфер діяльності, управлінського підпорядкування тощо. Різні за напрямом функціонування рекреаційно-оздоровчі підприємства підпорядковуються різним управлінням, відомствам та міністерствам, що ускладнює їх ефективне, конкурентоздатне функціонування. Тому метою статті є розробка нової схеми управління рекреаційно-оздоровчими підприємствами та функціонування їх у складі туристичного кластеру.

Результати. До підприємств, які належать прямо чи опосередковано до рекреаційно-оздоровчої сфери діяльності, на наш погляд, слід віднести підприємства різної форми власності та підпорядкування, які здійснюють діяльність щодо надання послуг рекреаційно-оздоровчої діяльності чи дуже впливають на їх функціонування. Групування таких підприємств приведено в таблиці 1.

Таблиця 1

Групування підприємств рекреаційно-оздоровчої сфери діяльності

Головна послуга, яка надається підприємством	Підприємство
Тимчасове проживання	Готелі, мотелі, ботелі, флотелі, агроотелі, аквітелі, лотелі, хостели і т.д.
Лікування, профілактика захворювань	Санаторії, профілакторії
Оздоровлення, відпочинок	Бази відпочинку, дома відпочинку, пансіонати, оздоровчі табори
Активний туризм	Турбази, туркомплекси, табори відпочинку, спортивні табори
Анімаційна	Клуби, концертні зали, ігрові зали, вар'єте, льодові катки, інші
Харчування	Ресторани, бари, їдальні, паби, інші
Екологічний відпочинок	Підприємства в межах заповідників, заказників, регіональних ландшафтних парках, інших охоронних зонах