

УДК 342.7

**Олена Запотоцька,***кандидат технічних наук, старший викладач  
кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Київського національного торгово-економічного університету*

## ГЕНЕЗИС ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ

*У статті розкрито генезис виникнення та розвитку публічного адміністрування безпеки та якості харчової продукції. Першим періодом є «Зародковий період», який починався з I ст. н. е. та закінчувався X ст. н. е. Другий період – з X ст. до XVIII ст. – можна умовно назвати «Феодалним». Третій період – з XVIII ст. до початку XX – мав назву «Імперський». Четвертий період починався у 20-і роки XX ст. і закінчився на початку Другої світової війни, у 40-х роках XX ст., мав назву «Часткове формування». Наступний період – із кінця 40-х років XX ст. до початку 90-х років XX ст. Період, який почався з 90-х років XX ст. і триває дотепер, має назву «Сталий розвиток. Українська гармонізація».*

**Ключові слова:** харчові продукти, публічне адміністрування, імплементація, харчова добавка, Державна служба з питань безпеки та захисту споживачів України.

**Постановка проблеми.** Для підтримання життєвих сил та людських потреб людина будь-якого віку, статі, освіти, характеру, соціального статусу вимагає протягом усього свого життєвого циклу споживання товарів та послуг, якість яких впливає на життя особи та, відповідно, суспільства, але саме вона не завжди відповідає природнім стандартам споживання, що впливає на здоров'я, енергетичний потенціал, добробут нації. Захист суспільства від неякісної продукції є невід'ємним складником захисту людини державою. Саме споживач є рушійною силою ринку та впливає на його розвиток. Економічно розвинуті країни велику увагу приділяють споживачу та його правам і потребам.

**Метою статті** є здійснення періодизації виникнення та розвитку публічного адміністрування безпеки та якості харчової продукції.

**Стан дослідження.** Окремі питання безпеки та якості харчових продуктів були предметом наукових досліджень Т. О. Вовк, О. Ф. Скакун, О. В. Кузьменко, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельника, Х. П. Ярмакі та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Зі стародавніх часів будь-яка харчова та текстильна продукція реалізовувалася на базарах, базари мали різний статус – від загальнодержавних до місцевих. Базарні площі існували у Стародавньому Римі, Китаї, Єгипті тощо. Споживач того часу був захищений лише людськими звичаями та моральними постулатами.

Інтереси споживача на цих базарах відстоювалися під час торгу за товар чи послугу. Для допомоги можна було використовувати базарного арбітра. У Вавилоні та Греції існувала посада ринкового службовця, який наглядав за веденням торгівлі в межах правил, що були встановлені для публічного базару. Ці обов'язки іноді брав на себе високий чин чи поважна особа у місті чи країні, наприклад, такі функції виконував Конфуцій. Майже всі імперії того часу мали норми, що захищали права споживачів. Так, Закони Хамурі регулювали питання якості товарів, відповідальність за продаж неякісного продукту.

Треба наголосити на тому, що стандартизація товарів є основою якості продукції, яку споживають. Стандарти якості продукції за багатьма напрямками були розроблені в Стародавній Греції. Ними були стандартизовані одиниці вимірів, розмірів та форм будівельних матеріалів та технологічних процесів будівництва. Відповідно, вони започаткували та запровадили перший житловий стандарт, введено правила земельного використання [1].

Домашустра Ману («Закони Ману») (період появи в Індії – II ст. до н. е. і II ст. н. е.) прописувала можливість продажу товару лише у разі його якості, а також дозволяла покупцю його повернути протягом 10 діб у разі незадоволення покупця цим товаром [2, с. 165; 3, с. 49].

Система контролю якості в Китаї зародилася за часів династій Шан і Джоу (XXVII-VIII століття до нашої ери), під час періоду «Весна-Осінь», або, як його ще на-

зивають, періоду «Розділених царств» епохи «Воюючих царств» (770-221 роки до нашої ери), надалі була модифікована та вдосконалена у період династій Цинь і Хан (III століття до нашої ери – II століття нашої ери). Саме тоді система набула стрункого і цілісного вигляду. Шанування традиції і старовини, що культивуються в Китаї, сприяло тому, що система пустила глибоке коріння і практично залишалася незмінною, передаючись від покоління до покоління.

Зазначений період можна виокремити із загальної історичної піраміди становлення та розвитку публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції та умовно назвати «Зародковий період», який починався з Іст. н.е. та закінчувався X ст. н.е. Для нього було характерним таке: захист прав споживачів залежав від культурного та освітнього рівня Імперій, Князівств тощо; відносини продавців та споживачів урегульовувалися загальними приписами, що повинні були виконуватися всіма членами суспільства незалежно від титулів і рівня достатку і розповсюджувалися навіть не на членів громад; в основу доказової бази покладалося свідчення свідків та сторін; суперечки вирішувалися на рівні магістрату, старшин, пропреторів тощо; розгляд суперечок мав суб'єктивний характер і залежав від волі арбітруючого; домінуюча міра покарання за правопорушення в цій сфері – фізичні покарання.

Цікавим досвідом щодо публічного адміністрування безпечності та якості харчових продуктів є історичний досвід Литовського князівства, у якому у XIV ст. було встановлено переваги у містах Трока та Гродно для торгівлі євреям, з якими було дозволено укладати будь-які торгові угоди без конфесійних обмежень.

Велике значення для становлення законодавства про захист прав споживачів мав Статут Великого Князівства Литовського 1529 року. В основу його було покладено звичаєве право. Г. Ф. Шершеневич свого часу зазначав, що він (Литовський статут) мав більший вплив на формування торгового права, ніж Псковська грамота. У цій пам'ятці права містилася велика кількість норм, що захищають права споживачів [4, с. 38].

В Австрії у XVI ст. влада суворо стежила за якістю продукції, що продавалася. Законом пропонувалося додавати крохмаль у вироблений маргарин, щоб ринковий інспектор міг за смаком визначити, чи не продається маргарин під виглядом масла. За продаж неякісної харчової продукції в Австрії продавець повинен був випити все неякісне молоко.

У Франції XVI ст. закон зобов'язував покупців протухлих яєць закидати продавців цими зіпсованим продуктом. А в американському штаті Массачусетс у 1775 році було зареєстровано протест споживачів проти продавців зіпсованої харчової продукції: у разі якщо натовп спіймав окремих із них, то винуватців прив'язували до ганебного стовпа.

В. О. Ключевський у своїй науковій праці «Російський рубль 16-18 ст. у його відношенні до нинішнього» вказується, що держава почала здійснювати контроль міри та ваги у торгівлі ще у XVI ст., за часів Івана Грозного, коли була прийнята Орешківська митна грамота, якою встановлено конкретну вагу хліба та, відповідно, процесуальні правила проведення органами поліції контрольних перевірок ваги хлібобулочних виробів, що відпускалися покупцям, а також процедура перевірки якості хлібу [5, 6, с. 94].

Період із X ст. до XVIII ст. можна умовно назвати «Феодалним» та виокремити такі притаманні йому ознаки: захист прав продавців, купців, лихварів здійснювався представниками імператорських дворів більш активно, ніж інтересів покупців, споживачів; права та обов'язки продавців і споживачів розглядалися нерозривно один від одного; значну роль у формуванні підходів щодо захисту якості харчової продукції в цей період відіграє церква; активно захищався інтерес єврейських общин, що займалися лихварством; результат рішення з розгляду конфлікту залежав значною мірою від звичаїв того суспільства, де він виник; застосовувалися суворі міри відповідальності – від грошових штрафів до фізичних розправ(смертна кара).

У XIX столітті в Росії були запроваджені призи та нагороди за якість. Ними відзначалися не тільки російські та зарубіжні товари на ярмарках і виставках, а й таким чином визнавали успішну діяльність підприємств, що випустили цю продукцію. Крім того, російські товари з успіхом експонувалися за кордоном. Каслінській чавунний павільйон, який здобув вищу нагороду на Всесвітній виставці в Парижі в 1900 році, став одним із видатних прикладів міжнародного визнання російської майстерності. Подібні нагороди сприяли постійному покращенню якості виробу. Вищою формою визнання якості виробів на російських виставках був дозвіл використовувати на них державний герб [1].

Після Великої Французької революції було прийнято Цивільний кодекс, що урегулював питання якості товару і реалізації їх на ринку. У ньому встановлювалося, що у разі коли продавець повідомляв покупця про товар, його недоліки і останній його купував, то продавець не несе відповідальності за прода-

ну неякісну річ, якість товару гарантувалася продавцем. Кримінальний кодекс Франції 1810 року встановлював кримінальну відповідальність за порушення правил торгівлі, за ці протиправні діяння передбачалася конфіскація предметів, а також накладення штрафу (від 1 до 15 франків) [7, с. 192–195].

У XIX ст. корпоративний рух почав активно розвиватися у всіх Європейських країнах і Росії. Разом із тим Росія того часу не мала потужних нормативних актів, якими урегулювалося питання якості продуктів харчування, права споживачів. Лише у 1832 році приймається ряд законів, що закріплюють права споживачів і їх захист, але вони не мають системного характеру. У законі від 12 травня 1890 р. приготування для продажу і сам продаж був прирівняний до зберігання фальсифікованих товарів у торгових і промислових приміщеннях. За це протиправне діяння передбачалося покарання: штраф – до 300 рублів і арешт – до 3 місяців [5]. Але навіть значний штраф не поборював бажання підробки харчових продуктів. Досить часто маргарин видавався за масло, суміш кунжутової, лляної та соняшникової олії видавали за оливкове масло, головне, щоб уникнути присмаку насіння. У 1880-х роках у Петербурзі відбулося декілька судових процесів.

У Східній Україні ярмаркова торгівля зростала здебільшого за рахунок містечкових і сільських ярмарків. У першій половині XIX ст. їх налічувалося понад 2 тис., оборот ярмаркової торгівлі становив 6-7 % від загального товарообороту [8].

Центрами зовнішньої торгівлі були чорноморсько-азовські порти – Одеса, Таганрог, Бердянськ, Херсон, Маріуполь. Царський уряд у 1782 р. дозволив зменшити на 1/4 митні збори. У 1817 р. Одеса набула право безмитного експорту та імпорту товарів – порто-франко. Це зумовило перетворення міста на найважливіший порт і центр банківської діяльності Російської імперії, загальноросійський склад іноземних товарів.

Друга половина XIX ст. у США відзначена активним ростом протидії неякісному продукту. У 1899 році у цій країні була утворена Національна ліга споживачів, яка брала активну участь у здійсненні контролю за якістю продуктів харчування.

У Франції, крім основних положень Цивільного кодексу, захист споживачів став забезпечувати Закон від 1 серпня 1905 р., яким було введено кримінальне покарання за обман споживача щодо проданого товару або наданої послуги; вводилися стандарти на товари і послуги, а також правила укладання контрактів, які повинні відповідати встановленим зразкам.

У Росії також почали утворюватися споживчі спілки (союзи), котрі, використовуючи досвід США, забезпечували своїх членів необхідними промисловими товарами. На кінець 1917 року у споживчих союзах нараховувалося більше 11 млн осіб.

Зазначений період, що почався з XVIII ст. та закінчився на початку XX, мав назву «Імперський». Особливості цього періоду: збільшення кількості, взаємозумовленість та систематизація нормативно-правових актів, якими урегулювалося питання захисту прав споживачів і якість харчових продуктів; ярмаркова торгівля; у виробничу практику введено поняття верхньої і нижньої межі якості; запровадження харчових лабораторій якості та введення посади інспектор якості продукції; започаткування споживчих спілок; зародження інституту цивільного права щодо захисту прав споживачів та якості продукції.

Зруйнована в перші роки радянської влади споживча кооперація стала інтенсивно відроджуватися з введенням в країні нової економічної політики. У квітні 1921 року був прийнятий декрет «Про споживчу кооперацію», згідно з яким кооператорам надавалося право обміну і скупки надлишків сільсько-господарського виробництва, а так само кустарних і ремісничих виробів і їх збуту. Споживча кооперація продовжувала залишатися в СРСР протягом кількох десятиліть і мала в собі невеликі елементи ринкових відносин.

Масовий споживчий рух, так званий конс'юмеризм (англ. Consumer – споживач), з'явився у США в кінці 20-х рр. XX ст. У 1927 р. вийшла в світ книга С. Чейза і Ф. Дж. Шлінка «Що коштують ваші гроші», яка стала бестселером. У 1928 р. один з авторів став творцем першої експертної організації «Дослідження для споживачів», з якої в 1936 р. виділився Союз споживачів США, що був найбільшою організацією так званого старого конс'юмеризма. Ця експертна організація в незалежних лабораторіях перевіряла якість споживчих товарів, повідомляла про результати широкій громадськості. Їхня головна увага була зосереджена на експертній і просвітницькій діяльності споживачів.

Радянська держава 1917 року проголосила владу робітників і селян і скасувала приватну власність, відповідно, поставила державні інтереси вище за публічні. Нормативні акти того часу було спрямовано на реалізацію зазначених принципів. Разом із тим В. І. Ленін у роботі «Держава і революція» вказував, що «облік і контроль – ось головне, що потрібно для налагодження, правильного функціонування першої фази комуністичного суспільства» [9].

Як реакція на зазначений стан Постановою Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних комісарів СРСР «Про відповідальність за обкрадання споживача і обман Радянської держави» від 25 липня 1934 року була встановлена відповідальність за виготовлення та продаж неякісної продукції. У ній йшлося про те, що з метою викоринення з практики радянської торгівлі випадків обважування і обмірювання покупців, користування в торгівлі неправильними вагами, гирами, метрами й іншими вимірювальними приладами, продажу товарів нижчого сорту за ціною вищого, а також порушення встановлених роздрібних цін подібні діяння караються як обкрадання споживача і обман радянської держави» [10].

Треба відзначити, що на цей час у правовій системі держав сформувався два підходи щодо захисту прав споживачів та якості продуктів: відповідно, перша група – Швеція, Нідерланди, Італія США, Англія – урегульовували споживчі правові відносини нормами цивільного права, а друга група – Іспанія, Португалія, Канада, Японія – урегульовували питання якості продукції та прав споживачів спеціальними нормативно-правовими актами узагальнюючого характеру (наприклад, Кодекс прав споживачів Французької республіки). Через деякий час збільшення кількості споживчих спорів, практика їх вирішення вимагали прийняття спеціалізованих нормативних актів у країнах першої групи, саме тому у Німеччині було прийнято Закони «Про якість», «Про заборону підпільної торгівлі тощо» [11, с. 18].

Наступному періоду, котрий почався у 20-і роки XX ст. і закінчився на початку Другої світової війни, у 40-х роках XX ст., мав назву «Часткове формування», притаманно таке: запровадження перших понять і таблиць вибіркового контролю якості; статистичні методи управління якістю (управління якістю процесів); розроблення контрольних карт; систематизація законодавства; формування контрольних інститутів від влади.

Велика Вітчизняна війна внесла значні зміни в економіку країни СРСР і вимагала негайних реформ народного господарства. Після війни робота зі стандартизації та якості продукції актуалізувалася ще більш [5, с. 12]. У зв'язку з тим, що якість продукції залишалася низькою, було прийнято Постанову Ради Міністрів СРСР від 23 вересня 1952 року № 4286, яка була спрямована на посилення контролю. Було передбачено створити при міністерстві головні інспекції контролю за якістю продукції, а в складі Управління зі стандартизації при Раді Міністрів СРСР – інспекцію з контролю за до-

триманням стандартів [5]. До їхніх завдань входила перевірка продукції на предмет відповідності вимогам стандартів і технічним умовам. Наприклад, Ленінградським управлінням Інспекції з якості Міністерства харчової промисловості СРСР за липень 1946 р. тільки на кондитерській фабриці ім. Мікояна було обстежено 1913,3 тони продукції (99,2 % від виробництва), затримано як брак 8,5 тон кондитерських виробів [13, с. 186]. Надалі законодавство Радянського союзу щодо захисту прав споживачів та якості продукції розвивалося досить активно. Так, до 1970-х років питання стандартизації якості продуктів харчування регулювалися за допомогою 1183 нормативних актів, у 737 з них розглядалися питання якості продукції, діяло 1929 відповідних рішень уряду.

Після Другої світової війни у Японії почалася так звана «революція якості», яка запроваджувала застосування статистичного методу для контролю якості за допомогою збору та аналізу одиничних даних. У сумі ці революційні зміни привели виробників до безпрецедентних досягнень у підвищенні якості продукції, що випускалася. У промисловості були створені спеціальні організації (Japanese Union of Scientists and Engineers, Japan Management Association і Japan Standart Association), котрі стали центрами новостворених експертних комітетів, до завдань яких входило вироблення нового підходу з управління якістю. Відповідно, для відновлення японської економіки необхідно було вирішення проблеми якості товарів на основі нових методів управління. Особливо важливим це стало після взяття курсу на лібералізацію в торгівлі [1].

У 40-і і 50-і роки якість товарів, вироблених в Америці, була також дуже низькою. Вся діяльність виробництва була націлена на обсяги можливого виробництва, водночас наслідком низького рівня якості (20-25 %) були шалені затрати підприємств, спрямовані на виявлення та усунення дефектів продукції. Іншими словами, до однієї чверті всіх працівників підприємства нічого не виробляли – вони лише переробляли те, що було неправильно зроблено з першого разу.

У 1960 році при ООН засновано Конс'юмерс Інтернешнл (Consumers International) – Міжнародну Організацію споживчих товариств та незалежних споживачів, яка об'єднує майже 200 країн світу, членом якої з 1997 року є Україна.

У XX ст. захист прав споживачів піднімається на якісно новий рівень. Саме в цей час з'являється поняття «споживач». Закони «Про охорону прав споживачів» з'являються в багатьох західноєвропейських країнах у

70-і рр. У Японії в 1968 році було прийнято Закон, який гарантував японським громадянам захист від матеріального збитку, отриманого в ході використання придбаного товару. У цій країні було започатковано рух на захист прав споживачів – консьюмеризм. У Швеції з 1970 р. приймаються та діють закони «Про торговельну практику», «Про договірні умови». Законодавство «Про торговельну практику», аналогічне шведському, було прийнято в Норвегії (1972 р), Данії (1975 р.), Фінляндії (1975 р.). У Швеції з 1971 р. заснована посада омбудсмена (швед. Ombudsman – представник будь-яких інтересів). Омбудсмен як спеціальна посадова особа парламенту спостерігає за законністю дій державних органів та дотриманням прав і свобод громадян, в тому числі прав споживачів.

Зазначений період почався у післявоєнні роки – з кінця 40-х років ХХ ст. до початку 90-х років ХХ ст., він мав назву «Сталого розвитку». Основними ознаками цього періоду є таке: нормативно закріплено поняття «споживач»; запроваджена система державних органів з контролю якості продуктів; вироблено стандарти якості харчових продуктів; запроваджено гармонійне поєднання (співвідношення) публічно-правових та приватно-правових засобів, способів і форм впливу на порушника нормами про якість продуктів харчування та прав споживачів; інститут омбудсмену із захисту прав споживачів; запроваджено громадський контроль якості продукції; вироблена система відповідальності за порушення норм, якими врегульовано інститут якості харчових продуктів.

З моменту отримання Україною самостійності відбувається новий період розвитку публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції, який має назву «Української гармонізації», він почався з 90-х років ХХ ст. і триває дотепер.

**Висновок.** Генезис виникнення та розвитку публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції запропоновано визначити таким чином. Першим періодом є «Зародковий період», який почався з I ст. н.

*В статтє раскрыт генезис возникновения и развития публичного администрирования безопасности и качества пищевой продукции. Первым периодом является «Зародышевый период», который начинался с I ст. н.э. и заканчивался X в. н.э. Второй период – с X в. до XVIII века – можно условно назвать «Феодальным». Третий период – с XVIII века, до начала XX – назывался «Имперский». Четвертый период – с 20-х годов XX в. до начала Второй мировой войны, 40-х годов XX в. – назывался «Частичное формирование». Следующий период длился с конца 40-х годов XX в. до начала 90-х годов. Период, который начался с 90-х годов и продолжается по сей день, называется «Устойчивое развитие. Украинская гармонизация».*

**Ключевые слова:** пищевые продукты, публичное администрирование, имплементация, пищевая добавка, Государственная служба по вопросам безопасности и защиты потребителей Украины.

е. та закінчився у Х ст. н. е. Другий період – з Х ст. до XVIII ст. – можна умовно назвати «Феодальним». Третій період – з XVIII ст. до початку ХХ – мав назву «Імперський». Четвертий період (20-і роки ХХ ст. – початок Другої світової війни, 40-і роки ХХ ст.) мав назву «Часткове формування». Наступний період тривав із кінця 40-х років ХХ ст. до початку 90-х років ХХ ст. Період, який почався з 90-х років ХХ ст. і триває дотепер, має назву «Сталий розвиток. «Українська гармонізація».

#### Список використаних джерел:

1. История качества URL: [http://quality.eur.ru/MATERIALY12/history\\_quality.htm](http://quality.eur.ru/MATERIALY12/history_quality.htm)
2. Законы ману. (Серия «Антологи мудрости»). М.: Изд-в ЭКСМО-Пресс, 2002. 496 с.
3. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века) / сост.: В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 1999. 480 с.
4. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.) / Вступительная статья, Е.А. Суханов. М.: Фирма «СПАРК», 1995. 556 с.
5. Мартынова Я.Н. История развития законодательства и становление административной ответственности в сфере защиты прав потребителей. URL: <http://vestnik.uara.ru/ru/issue/2012/03/20/>
6. Ключевский В. О. Русский рубль XVI-XVIII вв. в его отношении к нынешнему. Опыт определения меновой стоимости старинного рубля по хлебным ценам (материалы для истории цен). М.: Мысль, 1990. С. 59–119.
7. Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права: Учеб.: В 2 т. Изд. 2-е, испр. и доп. Т. 2. М.: ТОН-ПРИОР, 1999. Т. 1. 528 с., Т. 2. 496 с.
8. Развитие торговли в Украине у первой половине XIX ст. URL: <https://studfiles.net/preview/5457105/page:8/>
9. Ленин В.И. Государство и революция. Полное собрание сочинений. Т. 33. М., 1981. 985 с.
10. Собрание законов СССР. 1934. № 41. Ст. 325.
11. Райлян А.А. Потребительское право России. Основные положения. Санкт-Петербург: Издательство Р. Асламова. 2005. 453 с.
12. Комсомольская правда. 1952. 15 октября.

*In this scientific article the genesis of the emergence and development of public administration of safety and quality of food products is disclosed. The first period is the "Germline", which began with East. not. and ended in the tenth century. not. The second period from the tenth century. to the eighteenth century. can be conventionally called "Feudal". The third period began with the eighteenth century. and ended in the early twentieth century and was called "Imperial". The fourth period began in the 20 years of the twentieth century. and ended at the beginning of the Second World War in the 40 years of the twentieth century. It was called "Partial Formation". The period from the end of 40 years of the twentieth century, ending with the beginning of 90 years of the twentieth century. The period that began with 90 years of the twentieth century. and continues to today called "Sustainable Development". Ukrainian harmonization".*

**Key words:** food products, public administration, implementation, food additive, State Service for Safety and Consumer Protection of Ukraine.