

*Чурилова Т. М.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри судочинства та міжнародного права**Сумського державного університету*

## ЩОДО ПИТАННЯ АДАПТАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ПРОДУКТІВ ХАРЧУВАННЯ

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу головного законодавчого акта – Регламенту Європейського Союзу від 2002 р. № 178, який регулює безпечність харчових продуктів, з метою виявлення рівня адаптованості українського законодавства в зазначеній сфері.

**Ключові слова:** безпека харчових продуктів, якість харчових продуктів, продовольче право, адаптація законодавства.

**Постановка проблеми.** Підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС), зокрема економічної частини, стало віхою довгого, тернистого шляху українського народу, шляху до мрії, кращого життя. Переваги для України після підписання Угоди є безумовними, проте найважливішим є імплементація її положень.

Економічна частина Угоди про асоціацію України з ЄС містить низку положень щодо забезпечення безпеки та якості продуктів харчування. Зокрема, сторони домовились співпрацювати з метою забезпечення високого рівня захисту споживачів і досягнення сумісності між національними системами захисту прав споживачів, а також поступово наблизити законодавство України до норм ЄС, водночас не створюючи бар'єрів для торгівлі.

Отже, удосконалення вітчизняного законодавства з урахуванням європейської моделі є не тільки бажаним, а і єдиним можливим шляхом виконання зобов'язань.

Законодавство ЄС містить жорсткі вимоги щодо безпечності продуктів, з метою мінімізації можливих випадків харчових отруєнь. Угода надає можливість українським виробникам не лише вийти на ринок ЄС, а й зробити безпечнішими продукти харчування для національного споживача. Для цього мають бути адаптовані європейські стандарти безпеки продуктів харчування, створені умови для впровадження систем контролю якості, ліквідовані корупційні ризики у вигляді надмірного контролю й обтяжливих дозвільних процедур.

Проблемами вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері безпеки та якості продуктів харчування присвячені праці вчених-правознавців і економістів: О.М. Бородіної, В.М. Єрмоленка, Т.О. Коваленко, В.М. Корніснко, В.І. Курила, Т.В. Курман, В.К. Мамутова, К.В. Настечко, Р.А. Петрова, О.А. Поліводського, П.Т. Саблука, В.І. Семчика, А.М. Статівки, Н.І. Титової, В.Ю. Уркевича, В.І. Федоровича, Ю.С. Шемшученка, І.А. Шуміло, В.В. Юрчишина й інших провідних науковців.

**Метою** дослідження є аналіз окремих аспектів законодавства ЄС та України у сфері забезпечення безпеки і якості продуктів харчування, пошук шляхів удосконалення національного законодавства, що забезпечувало б вільний обіг безпечних і якісних харчових продуктів, здоров'я та благополуччя громадян, високий ступінь захисту життя і здоров'я людей.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Безпека харчових продуктів є пріоритетним напрямом політики

ЄС. При цьому існує розмежування правового регулювання безпеки та якості харчових продуктів і продовольчої сировини. Питання безпеки врегульовані на законодавчому рівні, додержання встановлених вимог є обов'язковим, а їхнє порушення тягне за собою відповідальність. Вимоги щодо безпеки містяться переважно в регламентах, що є законами прямої дії.

Загальні засади правового регулювання безпечності харчових продуктів тваринного та рослинного походження в ЄС викладені, зокрема, у таких правових актах: загальний документ про харчові продукти – Регламент Європейського Парламенту та Ради від 28 січня 2002 р. № 178/2002 про встановлення загальних принципів і вимог продовольчого права, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів і встановлення процедур у питаннях, пов'язаних із безпекою харчових продуктів; пакет вимог щодо гігієни (аналіз ризиків і критичні контрольні точки НАССР) – Регламент Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 р. № 852/2004 про гігієну продуктів харчування, Регламент Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 р. № 853/2004 про встановлення вимог до гігієни харчових продуктів тваринного походження; офіційні механізми контролю – Регламент Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 р. № 882/2004 про офіційні заходи контролю, які застосовуються для забезпечення підтвердження відповідності з продовольчим законодавством, правилами здоров'я та захисту тварин, Регламент Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 р. № 854/2004, що встановлює спеціальні правила контролю продуктів тваринного походження, призначених для споживання людиною.

Головним законодавчим актом, який регулює безпечність харчових продуктів, є Регламент ЄС від 2002 р. № 178.

Регламент закріплює основоположні норми однієї із галузей права ЄС – продовольчого права (food law).

Документ містить загальну частину галузі, у розвитку якої видаються регламенти ЄС щодо конкретних видів, компонентів або технологій виробництва харчових продуктів.

У змісті Регламенту, що включає об'ємну преамбулу (66 положень) і п'ять розділів (65 статей), можна виділити чотири найважливіші групи положень.

Перша група – положення, які визначають предмет і сферу дії продовольчого права, а також установлюють норми-дефініції. Друга – положення, які визначають загальну частину продовольчого права. До загальної частини належать стаття 5 та інші, де закріплені принципи продовольчого права, а також загальні вимоги щодо безпеки харчових продуктів і кормів (ст. ст. 14–15). Крім того, у систему матеріальних положень входять правила щодо консультування й інформування громадян (ст. ст. 9–10), правила відносно імпорту та експорту харчових продуктів і кормів (ст. ст. 11–13).

До третьої групи належать положення, що закріплюють правовий статус експертної установи ЄС у зазначеній сфері – Європейського органу щодо безпеки продуктів харчування.

Четверта група – процедурні положення щодо дій публічних органів в умовах ризику для здоров'я людей.

Крім того, Регламент включає перехідні та прикінцеві положення, а також положення інституційного характеру, закріплені в розділі V [1].

Для забезпечення безпеки харчових продуктів усі аспекти ланцюга виготовлення харчової продукції в регламенті розглянуті у взаємозв'язку, від первинного виробництва аж до збуту, відповідно, до передавання харчового продукту споживачеві, оскільки будь-який учасник цього ланцюга потенційно може впливати на безпеку харчових продуктів.

Згідно зі ст. 2 Регламенту № 178/2002, харчові продукти – це всі речовини або продукція, що призначені або, виходячи зі здорового глузду, можуть використовуватися для вживання людиною в їжу в переробленому, частково переробленому або непереробленому вигляді. До харчових продуктів належать у тому числі напої, жувальна гумка, а також усі речовини, включаючи воду, що додають до харчових продуктів при їх виготовленні, переробленні чи обробленні.

У загальному вигляді положення регламенту можна подати так: 1) харчовий ланцюжок розглядають як єдине ціле «з поля до столу»; 2) обов'язковим є аналіз ризиків; 3) відповідальність за безпечність харчових продуктів несуть оператори ринку; 4) продукти повинні простежуватися на всіх етапах харчового ланцюжка; 5) споживач має право на отримання точної й достовірної інформації про харчовий продукт, а виробник зобов'язаний надати таку інформацію.

Перше положення означає, що, починаючи з первинного виробництва, у тому числі й кормів, мають виконуватися певні правила згідно з Регламентом 178/2002. До того ж існують окремі вимоги до перероблення, зберігання, перевезень тощо. Отже, харчовий продукт повністю контролюється, від моменту вирощування, на всіх етапах виробництва, перероблення, зберігання, транспортування до реалізації.

Дія Регламенту не розповсюджується на виробництво первинної продукції для приватного домашнього використання або домашнє перероблення, використання або зберігання харчових продуктів для домашнього приватного використання.

Для забезпечення високого ступеня захисту життя і здоров'я людини, продовольче право ЄС має ґрунтуватися на системі аналізу ризику. Під аналізом ризику розуміється процес, що складається з трьох взаємопов'язаних етапів: оцінювання ризиків, управління ризиками та інформування про ризики.

Під оцінюванням ризиків розуміється науковий процес, який охоплює виявлення небезпек, їх характеристику, оцінювання вияву, а також характеристику ризиків. Управління ризиками полягає в тому, щоб під час консультації із зацікавленими сторонами зважити всі «за» і «проти» будь-яких рішень, урахувати оцінювання ризиків і за необхідності вибрати належні превентивні й контрольні заходи. І, нарешті, інформування про ризики – це інтерактивний обмін інформацією та думками про небезпеки й ризики між суб'єктами, відповідальними за оцінювання та керування ризиками, споживачами, підприємствами харчової промисловості, науковими колами й іншими зацікавленими сторонами.

Регламент № 178/2002 визначає поняття ризику як імовірність і тяжкість шкідливих наслідків для здоров'я через наявність небезпеки, а небезпеку – як дію біологічних, хімічних або фізичних процесів у харчовому продукті або кормах, а також стан харчового продукту чи кормів, який може заподіяти шкоду здоров'ю.

Якщо якість продуктів харчування належить до сфери компетенції виробника та є його головним бізнес-аргументом на ринку, а споживач сам обирає товар того чи іншого виробника, то безпека продуктів харчування гарантована ЄС, у тому числі шляхом створення відповідних інституцій.

Так, Європейський орган із питань безпеки харчової продукції відповідає за питання, пов'язані з оцінюванням ризиків і обміном інформацією, Європейська Комісія, Європейський Парламент і Рада несуть відповідальність за управління ризиками. Крім того, Комісія виступає в ролі органу, який забезпечує дотримання положень угод Європейського Співтовариства, несе відповідальність за належне дотримання та виконання нормативно-правових актів Співтовариства щодо безпеки харчових продуктів і продовольчої сировини [1, с. 2].

Контроль за дотриманням законодавства про безпечність харчових продуктів на рівні держави-члена здійснюється з боку відповідного органу – центрального чи місцевого органу виконавчої влади.

Що ж стосується відповідальності за безпечність харчових продуктів, то у країнах ЄС така відповідальність законодавчо закріплена за операторами ринку на всіх етапах виробництва, перероблення, транспортування, зберігання та розповсюдження.

Розподіл основних сфер відповідальності й нагляду за його виконанням урегульований ст. 17 Регламенту № 178/2002 [1].

Принцип простежуваності, закріплений ст. 18 Регламенту № 178/2002, полягає в можливості здійснювати контроль на всіх стадіях виробництва, перероблення та збуту харчових продуктів, кормів, тварин, що використовують для одержання харчових продуктів, а також речовин, що додаються до харчових продуктів чи кормів [1].

Дотримання цього принципу є дієвим інструментом управління ризиками, адже оператор ринку зобов'язаний мати можливість ідентифікувати постачальника й отримувача продукту; упроваджувати на виробництві системи та процедури, які забезпечують надання такої інформації компетентним органам.

Найефективнішим методом простеження є система НАС-СР ((Hazard Analysis Control Critical Points) – аналіз ризиків у контрольних критичних точках, система контролю виробничого процесу, яка визначає етапи, на яких можливе виникнення ризиків, а також спеціальні заходи контролю для забезпечення випуску безпечних харчових продуктів. Детальний аналіз ризиків, кваліфіковане виконання операцій кожним фахівцем харчового підприємства й ведення документації на всі заходи мінімізують вірогідність виробництва неякісної та небезпечної продукції.

Наступним базовим принципом, що закріплений ст. 10 Регламенту № 178/2002, є принцип прозорості, зокрема право на отримання від органів державної влади точної й достовірної інформації, а також участь у прийнятті рішень з боку громадськості [1].

Аналіз Регламенту № 178/2002 – головного, але не єдиного нормативно-правового акту ЄС у сфері безпеки харчових продуктів, надає можливість зробити такі висновки: законодавство ЄС у сфері безпеки продуктів харчування має горизонтальну структуру; норми продовольчого права спрямовані на ефективний захист споживачів, включаючи застосування чесних практик торгівлі харчовими продуктами, забезпечують рівні права та свободу переміщення харчових продуктів у межах ЄС; основна відповідальність за дотримання правил безпеки покладається на операторів ринку, тоді як держава виконує дорадчі, наглядові й регуляторні функції; аналіз ризиків і управління ними є наріжним каменем політики безпеки харчових продуктів; контроль безпеки продуктів харчування за принципом «від

лану до столу» охоплює всі етапи виробництва, перероблення й реалізації харчових продуктів, а також кормів для тварин, призначених для виготовлення продуктів для споживання людиною; контроль безпеки харчових продуктів базується на оцінюванні ризиків; у країнах ЄС продукти харчування не потребують сертифікації. Підкреслимо, у Регламенті йдеться саме про безпеку харчової продукції (safety), а не її якість (quality).

Що ж стосується якості продуктів харчування, то це питання належить до сфери компетенції виробника і здійснюється за допомогою стандартів управління якістю.

Найжорсткіші вимоги до якості містять міжнародні стандарти, розроблені Міжнародною організацією стандартизації – ISO (International Organization for Standardization, ISO). Наявність свідоцтва ISO у виробника збільшує рівень довіри та надає інші суттєві переваги в конкурентному ринковому середовищі. Отже, у дотриманні стандартів зацікавлений сам виробник. Із понад 19 500 міжнародних стандартів ISO близько 1 000 є спеціально призначеними для харчових продуктів, а також для сільськогосподарської техніки, логістики, транспорту, виробництва, маркування, пакування і зберігання.

В Україні правове регулювання безпеки та якості продуктів харчування здійснюється низкою нормативно-правових актів, основним серед яких є Закон України «Про безпечність і якість харчових продуктів» (далі – Закон). Він регулює відносини між органами виконавчої влади, виробниками, продавцями (постачальниками) та споживачами харчових продуктів і визначає правовий порядок забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, що виробляються, знаходяться в обігу, імпортуються, експортуються. Дія Закону не поширюється на тютюн і тютюнові вироби й харчові продукти, вироблені для особистого споживання. Згідно зі ст. 3 Закону, держава має забезпечувати безпечність і якість харчових продуктів з метою захисту життя і здоров'я населення від шкідливих факторів, які можуть бути наявними в харчових продуктах [3].

Варто зазначити, що цей Закон віддзеркалює радянську модель регулювання, де ключовою фігурою є державні органи, а не ринок. Так, саме держава в особі відповідних органів розробляє стандарти, визначає параметри безпеки продуктів харчування, узгоджує технічні вимоги на продукцію, контролює якість продукції.

У ЄС діє принципово інший підхід: держава лише визначає параметри безпечності продукції та здійснює контроль за їх дотриманням, а всі інші функції покладено на учасників ринку. Крім того, активно працюють спілки споживачів, асоціації товаровиробників, екологічні активісти – вони є розробниками більшості стандартів. А конкуренція на ринку й свідомість споживачів вимагають від виробників забезпечувати якість продукції та постійно її підвищувати.

Процес інтеграції України у світове економічне співтовариство має супроводжуватися відповідними змінами законодавства, зокрема у сфері безпеки та якості харчової продукції. Без відповідного законодавства Україна не зможе створити ефективну систему захисту споживачів, забезпечити сприятливий клімат для бізнесу у сфері харчових продуктів, а також реалізувати квоти на поставку продукції в межах підписання Угоди про асоціацію.

З метою гармонізації законодавства України із законодавством ЄС у сфері безпечності і якості харчових продуктів, Закон України «Про безпечність і якість харчових продуктів» викладений у новій редакції та набере чинності 20 вересня 2015 р., за винятком окремих положень щодо впровадження системи НАССР [4].

Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (далі – Закон про основні принципи) побудований на принципах і вимогах до безпеч-

ності харчових продуктів, які діють у ЄС. Між тим, Закон про основні принципи має низку особливостей. Це пов'язано з тим, що переважна кількість сільськогосподарської продукції виробляється домогосподарствами, зокрема м'ясо худоби подвірного забою, молоко й сир домашнього виробництва.

Отже, з метою дотримання принципу простежуваності, Законом про основні принципи врегульовано продаж на агропродовольчих ринках туші худоби подвірного забою, молока необробленого та сиру домашнього виробництва, відповідно до європейських норм (ст. ст. 34–37) [3].

Однією із ключових переваг Закону про основні принципи є запровадження в Україні моделі європейської системи забезпечення безпеки харчових продуктів, яка побудована на принципі «від лану до столу». Крім того, згідно зі ст. ст. 8–11 Закону про основні принципи, контрольні функції покладені на єдиний державний орган (за термінологією Закону про основні принципи «компетентний орган»), сфера відповідальності якого буде охоплювати весь харчовий ланцюг, включаючи питання здоров'я та благополуччя тварин, ветеринарної медицини, ідентифікації й реєстрації тварин, безпечності харчових продуктів і кормів, здоров'я та захисту рослин, а також побічних продуктів тваринного походження. Періодичність проведення державного контролю ґрунтуватиметься на ризик-орієнтованому підході.

Суттєвим нововведенням є покладення відповідальності за безпечність продукції на оператора ринку. Згідно зі ст. 20 Закону про основні принципи, оператори ринку відповідають за виконання вимог законодавства про безпечність і окремі показники якості харчових продуктів у межах діяльності, яку вони здійснюють [3]. Також закріплені обов'язок щодо впровадження на потужностях постійно діючих процедур, основаних на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР).

Від операторів ринку вимагається застосовувати такі системи простежуваності, що забезпечують доступність інформації за принципом «крок назад, крок уперед» на запит контрольного органу. Така інформація повинна зберігатися протягом шести місяців після кінцевої дати продажу харчового продукту, нанесеної при маркуванні (ст. 22 Закону про основні принципи) [3].

Важливим кроком на шляху спрощення ведення бізнесу в зазначеній сфері й підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників є суттєве пом'якшення умов отримання експлуатаційного дозволу. Він буде потрібен тільки для підприємств, що провадять діяльність, пов'язану з виробництвом і/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження. Для решти, включно із закладами громадського харчування та частиною закладів роздрібної торгівлі, достатньо буде проходження простої процедури реєстрації (ст. ст. 23–28 Закону про основні принципи) [3].

Також, згідно з п. п. 2–3 ст. 32 Закону про основні принципи, сертифікація харчових продуктів є необов'язковою, а під час виробництва харчових продуктів оператор ринку може користуватися технічними умовами, державна реєстрація яких є необов'язковою [3].

Крім того, має значно спростити ведення бізнесу включення до нового Закону про основні принципи розділу VII, присвяченого загальним вимогам до гігієни при поводженні з харчовими продуктами. Цей розділ має замінити значну кількість санітарно-ветеринарних правил щодо виробництва харчових продуктів, частина з яких датована ще 80-ми рр. минулого століття (наприклад, санітарні правила для підприємств м'ясної промисловості були прийняті у 1985 р.) [5].

Відповідальність операторів ринку за порушення законодавства про безпечність і окремі показники якості харчових

продуктів передбачена ст. 64 Закону про основні принципи. Проте є сумніви, чи будуть такі санкції ефективними, пропорційними та переконливими, тобто такими, щоб оператор ринку замислився, що вигідніше – відповідати вимогам чи підпадати під санкції.

**Висновки.** Однією з головних проблем, які зумовлюють недосконалість національного законодавства у сфері продовольчої безпеки, є проблема відсутності розмежування правового регулювання питань безпеки та якості харчових продуктів. Законодавство ЄС у цій сфері передбачає, що контролю з боку держави підлягає лише безпечність продукції, а якість забезпечується виключно ринковими механізмами. Між тим, як прописано у преамбулі, закон регулює відносини між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів і споживачами харчових продуктів і визначає порядок забезпечення безпечності й окремих показників якості харчових продуктів. Це свідчить про те, що сферою регулювання залишається не тільки безпека, а і якість продуктів харчування.

Потрібно також звернути увагу на відсутність закріплення у Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» принципу транспарентності, зокрема залучення громадськості у формі консультацій і обов'язковості доведення до загального відома широкої громадськості інформації про рішення та дії органів влади.

Загалом Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», безумовно, реформаторський. Рівень його адаптації до норм продовольчого права ЄС є високим. Проте не менш важливим видається імплементація положень цього Закону, що надасть можливість виявити, чи відповідає практика застосування закону цілям його прийняття, а отже, рухатися у напрямі подальшого вдосконалення.

#### *Література:*

1. Регламент 178/2002 Европейского Парламента и Совета от 28 января 2002 года об установлении общих принципов и требований

[Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/usefulinf/files/es178-2002.pdf>.

2. Регулювання продовольчої безпеки у законодавстві Європейського Союзу та України / [М. Гребенюк та ін.]. – К. : Вид-во Міністерства юстиції України, 2012. – 301 с.
3. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів : Закон України від 22.07.2014 р. № 1602-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-18>.
5. Санітарні правила для підприємств м'ясної промисловості від 27.03.1985 р. № 3238-85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3238400-85>.

#### **Чурилова Т. Н. К вопросу адаптации украинского законодательства требованиям Европейского Союза в сфере безопасности продуктов питания**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу главного законодательного акта – Регламента Европейского Союза от 2002 г. № 178, регулирующего безопасность пищевых продуктов, с целью определения уровня адаптации украинского законодательства в указанной сфере.

**Ключевые слова:** безопасность пищевых продуктов, качество пищевых продуктов, продовольственное право, адаптация законодательства.

#### **Churylova T. The issue concerning the adaptation of the Ukrainian legislation to the EU requirements in the sphere of food safety**

**Summary.** This article analyzes the main legislative act – Regulation (EC) No. 178/2002, which regulates food safety, to identify the level of adaptation of the Ukrainian legislation in this sphere.

**Key words:** food safety, food quality, food law, adaptation of legislation.