

СОКУР Т. А.,
аспірант кафедри цивільного права
(Запорізький національний університет)

УДК 349.6(477)

ПРАВОВІ АСПЕКТИ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено аналізу ризиків і загроз внаслідок реформування системи забезпечення якості та безпечності продовольчої продукції в Україні. Проаналізовано правові основи діяльності, функції та повноваження державних інституцій, які формують національну систему забезпечення якості та безпечності продовольчої продукції. Також у статті досліджуються питання безпеки харчової продукції і продовольчої сировини як однієї з вирішальних складових частин економічної безпеки кожної держави, що визначається спроможністю країни ефективно контролювати виробництво та ввезення безпечного та якісного продовольства на загальновизнаних у світі засадах.

Ключові слова: безпека, якість харчових продуктів, державний контроль.

Статья посвящена анализу рисков и угроз в результате реформирования системы обеспечения качества и безопасности продовольственной продукции в Украине. Проанализированы правовые основы деятельности, функции и полномочия государственных институтов, формирующих национальную систему обеспечения качества и безопасности продовольственной продукции. Также в статье исследуются вопросы безопасности пищевой продукции и продовольственного сырья как одной из составляющих экономической безопасности каждого государства, которая определяется способностью страны эффективно контролировать производство и ввоз безопасного и качественного продовольствия на общепризнанных в мире принципах.

Ключевые слова: безопасность, качество пищевых продуктов, государственный контроль.

The article is devoted to the analysis of risks and threats as a result of reforming the system of ensuring the quality and safety of food products in Ukraine. The legal bases of activity, functions and powers of state institutions forming the national system for ensuring the quality and safety of food products are analyzed. The article also examines the safety of food products and food raw materials as one of the decisive components of the economic security of each state and is determined by the ability of the country to effectively control the production and import of safe and high-quality food on the generally recognized principles in the world.

Key words: safety, food quality, state control.

Вступ. У сучасних умовах людина все менше довіряє якості та безпечності вироблених продуктів, що пов'язано як із погіршенням стану навколишнього середовища (підвищена хімізація й індустріалізація виробництва), так і з генною модифікацією продуктів харчування і низьким контролем виробництва продуктів харчування. Також гарантування конституційного права кожного громадянина України на достатнє харчування, на достатній життєвий рівень як складника права суттєво актуалізується.



Широке коло питань сучасних проблем безпеки харчування висвітили такі вчені, як: А.В. Бабюк, О.В. Макарова, М.С. Rogozинський, Л.В. Романів, О.Є. Федорова. Зазначені науковці проаналізували сучасний стан контролю за вимогами до безпечності та якості харчових продуктів, екологічні вимоги до їх виробництва. Правовим питанням забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування присвячені праці багатьох провідних вчених. У працях В.М. Єрмоленка, С.І. Бугери, Т.Г. Ковальчук, С.М. Романко, В.Ю. Уркевича, А.М. Статівки, А.В. Духневича висвітлені питання правового регулювання якості та безпечності сировини, сільськогосподарської продукції, продукції бджільництва, проблеми правового регулювання обороту генетично модифікованих організмів (далі – ГМО). Ними була проаналізована ступінь відповідності аграрного законодавства України вимогам і стандартам СОТ, особливості правового застосування санітарних та фітосанітарних заходів в умовах участі України у СОТ, надані практичні рекомендації щодо приведення у відповідність законодавства України у сфері АПК до вимог СОТ. Проте ці питання залишають місце для подальших наукових пошуків.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні особливостей законодавчого регулювання в Україні реалізації права споживачів на безпечну та якісну продукцію (у ракурсі даної статті – продукти харчування) за звичайних умов її використання, зберігання і транспортування; розробці рекомендацій та теоретичному узагальненні реалізації контрольно-наглядових функцій у вищезазначеній сфері.

Результати дослідження. Нині люди все менше довіряють якості вироблених продуктів та не можуть почуватися безпечно, коли йдуть до магазину або на ринок, що спричинено рядом факторів. По-перше, це погіршення умов навколишнього середовища, основною причиною яких є підвищена індустріалізація та хімізація виробництва – забруднення продуктів харчування шкідливими речовинами в процесі виготовлення (нітратами, радіонуклідами, пестицидами та ін.). По-друге, генна модифікація продуктів харчування. Хоча наслідки їх впливу на навколишнє природне середовище, на людину, її життя і здоров'я досі не досліджені, проте кожен громадянин світу повинен бути попереджений, що в продукті є ГМО. По-третє, недосконалість системи контролю за безпекою та якістю продуктів харчування, невідповідність її вимогам СОТ та ЄС.

Безпека продуктів харчування – одна з найважливіших проблем сучасної економіки, оскільки не лише стосується здоров'я людини, але й впливає на всю економіку країни. В існуючих економічних умовах багато підприємств із переробки сировини тільки почали вдосконалювати технологічні процеси її переробки. Для компенсації ризиків та забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування в промислово розвинених країнах впроваджуються системи аналізу небезпек за критичними контрольними точками. Ця система дозволяє здійснювати контроль якості під час виробництва харчових продуктів за рівнем критеріїв ризику. Однак не тільки сам процес виробництва потребує жорсткого контролю – це також стосується переробки та зберігання харчових продуктів. Часто саме неправильне зберігання продуктів призводить до того, що вони потрапляють у категорію небезпечних [1]. Отже, щоб забезпечити високий рівень життя людини в державі, розвиток економіки необхідно приділяти безпеці продуктів харчування підвищену увагу.

В умовах насичення споживчого ринку продовольчими товарами в різноманітному асортименті питання їхньої якості залишаються дуже актуальними. Переважна більшість вітчизняної харчової продукції виробляється за технічними умовами, у яких показники якості, як правило, нижчі за показники держстандартів.

Технічні умови дозволяють змінювати склад продуктів харчування за умови його безпечності. Поступово від традиційних продуктів залишаються тільки назви. Можна стверджувати, що якість продуктів визначається складом їх компонентів. Але основною проблемою є недотримання контролю якості, безпеки у процесі виробництва, зберігання сировини та готової продукції, зміна самої технології виробництва харчових продуктів, використання екологічно небезпечних речовин або тих, дія яких на організм людини ще не відома.



Низький рівень доходів населення України змушує громадян орієнтуватися на ціну, а вже потім – на якість продуктів харчування, що лише заохочує несумлінних виробників і постачальників неякісної продукції.

Європейський ринок змушує виробників постійно підвищувати якість своєї продукції, а український – дає можливість реалізовувати практично будь-яку продукцію. Наявність попиту на низькоякісну продукцію породжує пропозицію, що сприяє інвестиціям у нові прискорені технології виробництва харчових продуктів, які знижують собівартість. І поки в Україні споживач не зрозуміє всієї небезпеки, яку несе дешева харчова продукція, а виробник і продавець не відповідатимуть за якість та безпечність виробленої й реалізованої продукції, не можливо розраховувати на підвищення її якості [2].

Щодо реформування застарілої системи нагляду за дотриманням безпеки та якості продуктів харчування влучно зазначив А. Крісколо, експерт IFC: «Насамперед налагодити ефективний обмін інформацією між відомствами, які залучені до процесу контролю, або створити єдину структуру – агентство, що відповідає за харчову продукцію. Це не потреба чи винахід України – це сучасна міжнародна практика. Крім того, варто розуміти: зобов'язання перед суспільством за дотримання безпеки харчування повинен нести виробник, а держава – залишати за собою контролюючі функції».

Основною розбіжністю у вітчизняному та європейському законодавстві є ставлення до таких категорій, як якість та безпека продукту. У країнах ЄС якість харчових продуктів – це категорія суто комерційна, яка не підлягає контролю з боку держави. В Україні якість та безпека харчових продуктів – єдине ціле, що повинне відповідати вітчизняним стандартам. Важливим є збереження українських смакових і технологічних традицій.

В аграрно-правовій літературі відсутнє єдине визначення понять безпеки та якості харчових продуктів. Так, визначення поняття якості наведене в Міжнародному стандарті ISO 9001.87, за яким якість – це сукупність властивостей, характеристик продукції чи послуги, які надають можливість задовольнити обумовлені потреби, що передбачаються вимогами стандартів серії 900. Функціонування система якості повинне забезпечити упевненість, що протягом певного часу після використання продукції не з'являться шкідливі для здоров'я, життя людини наслідки та інші недоліки. Чинне законодавство та нормативно-технічні документи передбачають вимоги до вирощування та виробництва продуктів харчування, сільськогосподарської продукції та сировини. На зазначеному нормативному рівні встановлено також конкретні вимоги до екологічної безпеки вирощуваної в Україні, а також імпортованої сільськогосподарської продукції, сировини та харчових продуктів.

Саме вирішенню цих проблем присвячена монографія С.І. Бугери «Якість сільськогосподарської продукції: правове регулювання». У праці особливу увагу приділено правовому забезпеченню процесу одержання екологічно безпечної продукції. Зокрема, досліджувалися правові проблеми раціонального використання природно-ресурсного потенціалу агропромислового комплексу; особливості забезпечення якості продукції органічного виробництва; питання використання ГМО для виробництва сільськогосподарської продукції та ін. На основі проведених наукових досліджень С.І. Бугерою розроблено Концепцію системи правового регулювання якості сільськогосподарської продукції в Україні, реалізація якої дають змогу досягти таких результатів: забезпечення виробництва сільськогосподарської продукції встановленої якості; задоволення попиту споживачів на якісну і безпечну сільськогосподарську продукцію; створення необхідних умов для ефективнішої адаптації законодавства України з питань якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог; забезпечення відповідного рівня конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції та ін.

У липні 2014 р. Верховна Рада України прийняла закон, що вносить численні зміни до 10 нормативних актів, а Закон «Про безпечність та якість харчових продуктів» (№ 771/97-ВР від 23 грудня 1997 р.) викладається повністю у новій редакції та зі зміненою назвою: «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (далі – Закон).



Закон має на меті гармонізацію законодавства України із законодавством ЄС у сфері безпечності та якості харчових продуктів, забезпечення високого рівня захисту здоров'я людей та інтересів споживачів, а також створення прозорих умов ведення господарської діяльності, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних харчових продуктів та зменшення їх ціни. Закон передбачає уточнення термінології, видів правопорушень та адекватності міри покарання, створення єдиного контролюючого органу у сфері безпечності харчових продуктів, скасування дозвільних документів та процедур, які відсутні в ЄС, запровадження європейських принципів регулювання ГМО, зокрема в частині реєстрації джерел ГМО, а не продуктів, вироблених із них. Проте, аналізуючи Закон, можна зробити логічний висновок, що злочин у формі виготовлення та збуту небезпечної продукції може вчинятися як шляхом дії, так і шляхом бездіяльності, коли особа, знаючи про небезпечність продукції не вжила заходів, які повинна була вжити. Зокрема, згідно з ч. 3 ст. 20 цього Закону, якщо оператор ринку вважає або має підстави вважати, що харчові продукти, які він ввіз (переслав) на митну територію України, виробив, переробив або обіг яких здійснює, не відповідають вимогам безпечності, він негайно розпочинає процедуру вилучення цих харчових продуктів із обігу у строк не більше двох робочих днів, письмово інформує про виявлену невідповідність компетентний орган. Якщо такі харчові продукти могли потенційно потрапити до споживача, оператор ринку інформує споживачів про причини їх вилучення та за потреби відкликає харчові продукти, якщо застосування інших заходів є недостатнім для досягнення прийнятного рівня захисту здоров'я споживачів [4]. Отже, якщо оператор ринку, знаючи про небезпечність продукції, не вилучає її з обігу, не інформує про виявлену невідповідність компетентний орган, не відкликає продукцію за потреби, він вчиняє злочин шляхом бездіяльності.

У редакції ст. 227 КК України предметом злочину визначено «небезпечну продукцію». Необхідно проаналізувати, що може бути небезпечною продукцією в контексті Закону. У законі дається визначення небезпечного харчового продукту як такого, що є шкідливим для здоров'я та/або непридатним для споживання [4]. Дане визначення небезпечного харчового продукту законодавцем викликає зауваження. Зокрема, за правилами української мови сполучник «та» є сполучником єднальним, а сполучник «або» – розділовим. Речення з розділовими сполучниками передають значення несумісності, взаємовиключення, чергування тощо. Отже, для визнання харчового продукту небезпечним достатньо лише його непридатності до споживання. Але ж «непридатний» не завжди означає «небезпечний». Продукт може бути непридатним через спливи кінцевої дати для споживання, проте залишатися цілком безпечним. Аналізуючи закон, вбачаємо суперечність у самому тексті, а саме в ст. 1, де вказано, що непридатний продукт, у разі споживання за призначенням за звичайних умов такого споживання, не має шкідливого впливу на здоров'я людини [4].

Отже, багато положень Закону суперечать одне одному, некоректно та нечітко прописані, а тому вимагають подальшого вдосконалення.

Проте серед украї важливих положень Закону варто виділити такі, як обов'язковість підготовки та реалізації довгострокового плану державного контролю, вимога щодо регулярної звітності про виконання цього контролю, прив'язка частоти проведення державного контролю до ризику, який має продукція для здоров'я людини, обов'язкова акредитація відповідно до стандарту ДСТУ ISO 17025 всіх лабораторій, які здійснюють випробування для цілей державного контролю, створення мережі референс-лабораторій.

20 вересня 2015 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів», який передбачає запровадження в Україні моделі європейської системи безпечності та якості харчових продуктів, побудованої на принципі «від лану до столу» та положень системи аналізу небезпек і критичних точок контролю НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Points). З метою гармонізації законодавства України із законодавством ЄС у сфері безпечності та якості харчових продуктів внесено зміни до деяких законодавчих актів України, а саме до законів України: «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні ГМО», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання



неякісної та небезпечної продукції», «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист прав споживачів», «Про ветеринарну медицину», «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»; Господарського кодексу України; Кодексу України про адміністративні правопорушення. Окремі норми цього Закону набули чинності з 20 вересня 2017 р. та стануть чинними з 20 вересня 2018, 2019 рр. З метою покращання стану продовольчої безпеки в Україні здійснено реформування системи контролю якості й безпечності продовольчої продукції. Постановою КМУ від 02 вересня 2015 р. № 667 затверджено Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Постановою КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1092 утворено як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

30 червня 2017 р. Президент України Петро Порошенко підписав Закон «Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин» (№ 0906). Це ще один дієвий крок щодо створення сучасної системи контролю за безпечністю та якістю продукції, ринкового нагляду адаптованих до вимог СОТ і ЄС. Цей Закон визначає правові та організаційні засади державного контролю, що здійснюється з метою перевірки дотримання операторами ринку законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також законодавства про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких побічних продуктів на митну територію України [5]. Основні положення цього Закону набудуть чинності після 9-місячного перехідного періоду з 01 квітня 2018 р. Прийнятий Закон передбачає запровадження зовнішнього щорічного аудиту компетентного органу (Держпродспожислужби), до якого залучатимуться представники громадськості; обмежується коло осіб, яким можуть делегуватися повноваження щодо здійснення державного контролю; запроваджується фіксований розмір штрафу за відповідний вид порушення тощо. Також документ запроваджує серйозні зміни у системі держконтролю – перевірки операторів ринку без попередження, запровадження ризик-орієнтованого підходу (оцінка ризику повинна супроводжувати кожен важливий крок діяльності як компетентного органу, так і бізнесу), фаховий державний контроль, вичерпний перелік питань для перевірки, механізм пом'якшення відповідальності щодо певних порушень. Однак даний Закон містить незавершені механізми правового регулювання передбачених ним відносин із огляду на системну юридичну невизначеність правових норм, а саме тих норм, які б забезпечували узгодженість дій органів контролю з іншими контролюючими органами, а також із центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну регуляторну політику та політику у сфері нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (Державною регуляторною службою). Не визначено, ким проводяться зовнішній і внутрішній аудити діяльності компетентного органу та його територіальних органів, у чому полягає їх здійснення, яких аспектів діяльності він стосуватиметься тощо (ст. 8). Цим Законом (ст. 1, 7, 9, 22 і 23) пропонується передбачити, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів та у сфері ветеринарної медицини (далі – компетентний орган), надає визначеним проектом особам, повноваження зі здійснення окремих заходів державного контролю. Такі особи можуть бути позбавлені компетентним органом наданих їм повноважень. Порядок надання особам повноважень та їх позбавлення встановлюватиметься як КМУ, так і центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів та у сфері ветеринарної медицини (нині – Мінагрополітики) залежно від того, яка це юридична чи фізична особа. Конституція України не передбачає можливість делегування відповідних повноважень приватним особам.

Цей закон повинен зробити суттєвий внесок у розбудову всіх складових частин системи державного контролю (законодавство, менеджмент та організаційна структура,



інспекційна та лабораторна служба, інформація, навчання та комунікації). Необхідно розробити і затвердити цілу низку підзаконних актів, без яких неможливо «запустити» реальну реформу системи державного контролю. Існує нагальна потреба у навчанні відповідно до європейських стандартів інспекторів (передусім – питання проведення аудиту системи НАССР). Необхідно запровадити ризик-орієнтований підхід до визначення видів та кількості зразків, що відбираються для цілей державного контролю, а також показників, за якими проводяться лабораторні дослідження (випробування), оптимізувати лабораторну ланку. Без цих заходів неможливо досягти прийнятного рівня захисту здоров'я та інтересів споживачів.

Висновки. Безпека харчових продуктів і продовольчої сировини взаємопов'язана із соціальною складовою частиною стратегії сталого розвитку суспільства, належить до основних факторів, що визначають стан здоров'я населення та безпеку країни. У зв'язку із наявністю в існуючих правових актах суттєвої різниці (навіть у термінології) постає необхідність більш детального вивчення цих документів та адаптування їх із урахуванням європейських стандартів. Подальші наукові дослідження слід спрямовувати на визначення ефективності функціонування чинної в Україні моделі системи контролю безпечності та якості харчових продуктів.

Список використаних джерел:

1. Запольський А., Українець А. Екологізація харчових виробництв: підручник для студентів вищих навчальних закладів. К.: Вища школа, 2005. 424 с.
2. Україна – Європейський Союз: план дій, схвалено КМ України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом. URL: <http://uapravo.net>.
3. Батигіна О.М., Жушман В.М., Корнієнко В.М. Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України: монографія / за ред. В.Ю. Уркевича, М.В. Шульги. Х., 2013. 326 с.
4. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 р №771/97-ВР. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/771_97-вр.
5. Закон «Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин» (№ 0906).

