

УДК 342.95

ГАЛКІНА О.М.

СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються загальнотеоретичні питання нормативно-правового забезпечення безпеки та якості харчових продуктів в Україні. Проаналізовано сучасну законодавчу базу у цій сфері. Окреслено проблемні аспекти її застосування, надано пропозиції щодо вдосконалення правового підґрунтя забезпечення безпеки та якості харчових продуктів в Україні.

Ключові слова: *нормативно-правове забезпечення, харчові продукти, безпека та якість харчових продуктів, забезпечення безпеки та якості харчових продуктів.*

В статье рассматриваются общетеоретические вопросы нормативно-правового обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов в Украине. Проанализирована современная законодательная база в этой сфере. Определены проблемные аспекты ее применения, даны предложения по совершенствованию правового обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов в Украине.

Ключевые слова: *нормативно-правовое обеспечение, пищевые продукты, безопасность и качество пищевых продуктов, обеспечение безопасности и качества пищевых продуктов.*

The article deals with general theoretical issues of regulatory and legal provision of food safety and quality in Ukraine. The modern legislative base in this sphere is analyzed. The problem aspects of its application are determined and suggestions are given for improving the legal framework for ensuring the safety and quality of food products in Ukraine.

Key words: *regulatory support, food, safety and quality of food, ensure safety and quality of food.*

Вступ. У сучасних умовах забезпечення безпеки та якості харчових продуктів виступає як невід'ємна і важлива складова частина правового регулювання суспільних відносин. Проведення адміністративно-правових реформ, зокрема реформи у сфері безпеки та якості харчових продуктів на виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», зумовлює необхідність зосередити першочергову увагу на діяльній стороні правового регулювання, яке покликане забезпечити необхідну нормативну базу для здійснення цієї реформи. Крім того, інтеграція України у світове економічне співтовариство неможлива без створення в ній досконалої правової бази у зазначеній сфері. З огляду на це актуальність наукового розроблення проблем нормативно-правового забезпечення безпеки та якості харчових продуктів є цілком очевидною.

Зазначимо, що питанням правового забезпечення безпеки та якості харчових продуктів присвячено праці багатьох вітчизняних вчених, зокрема: О.М. Бандурки, Л.М. Віткіна, О.І. Гойчук, О.В. Гришко, Ю.Т. Добромислова, О.В. Звереві, М.І. Іншина, Т.О. Кагала, В.С. Кайдашова, О.Л. Коцовської, А.Г. Кравченка, Л.В. Лосюк, І.А. Петрової, І.М. Шопіної та ін. Проте у зв'язку з динамічними змінами законодавства в досліджуваній сфері вони не втрачають своєї актуальності та потребують постійного дослідження.

Постановка завдання. З огляду на це головною метою даної статті є аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення безпеки та якості харчових продуктів в Україні та формулювання пропозицій щодо його вдосконалення.

© ГАЛКІНА О.М. – старший науковий співробітник НДІ із проблем протидії злочинності (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Результати дослідження. Визначним кроком в історії правового регулювання суспільних відносин з питань безпеки та якості харчових продуктів є прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» від 22 липня 2014 р. № 1602-VII [1], з ухваленням якого ми пов'язуємо початок нового етапу в правовому регулюванні сфери безпеки та якості харчових продуктів в Україні.

Зазначимо, що реформа у сфері забезпечення безпеки та якості харчових продуктів за вектором відповідальності є одним із першочергових пріоритетів реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [2].

Рамковий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» було прийнято з метою проведення реформи системи державного регулювання відносин, пов'язаних із безпекою харчових продуктів, в результаті чого: переглянуто функції контролюючих органів у сфері безпеки харчових продуктів та прийнято концепцію єдиного контролюючого органу; переглянуто підходи до відповідальності за дотриманням вимог безпеки та якості харчових продуктів операторами ринку харчових продуктів; здійснено гармонізацію норм харчового законодавства з відповідними нормами Європейського Союзу та кращими світовими практиками тощо. Так, Закон передбачає уточнення термінології, уточнення видів правопорушень та адекватності міри покарання, створення єдиного контролюючого органу у сфері безпеки харчових продуктів, скасування дозвільних документів та процедур, які відсутні в ЄС, запровадження європейських принципів регулювання питань реєстрації ГМО тощо.

Внаслідок прийняття Закону № 1602-VII Закон України «Про безпеку та якість харчових продуктів» було викладено в новій редакції як Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів», який по суті є узагальненим нормативним актом, який «закриває» два регламенти ЄС – № 178/2002 від 28 січня 2002 р. [3] (так званий основний «харчовий» закон У ЄС) та №852/2004 від 29 квітня 2004 р. [4] (вимоги щодо гігієни харчових продуктів та обов'язкове впровадження постійно діючих процедур, заснованих на принципах НАССР).

У новій редакції Закону передбачено внесення гармонізованих з європейським законодавством змін до положень закону стосовно уточнення термінів та їх визначень (зокрема, терміни «безпеку харчового продукту» та «якість харчового продукту» в Законі виключено, замість терміну «якість» передбачено використання нового терміну – «окремі показники якості харчового продукту»), оптимізації державного регулювання питань забезпечення здоров'я, життя та інтересів населення в частині споживання харчових продуктів, стосовно вимог до системи НАССР, здійснення лабораторних випробувань харчових продуктів для цілей державного контролю і нагляду. Законом скасовані державні санітарно-епідеміологічна та ветеринарно-санітарна експертизи, декларації виробника, реєстрації потужностей, що здійснюють виробництво харчових продуктів нетваринного походження, внесено зміни до вимог щодо реєстрації та використання ароматизаторів, новітніх харчових продуктів, а також дотримання вимог маркування харчових продуктів.

Новелами Закону також є виключне право компетентного органу на здійснення державного контролю безпеки харчових продуктів, чітке визначення обов'язків операторів ринку, в тому числі і обов'язок запровадження на підприємствах постійно діючих процедур, заснованих на принципах НАССР, введення превентивного підходу до контролю замість необхідності боротися з наслідками, наявність окремого розділу «Загальні гігієнічні вимоги щодо поводження з харчовими продуктами», який повинен замінити величезну кількість санітарно-ветеринарних правил щодо виробництва харчових продуктів, частина з яких датована ще 1980-ми роками (наприклад, санітарні правила для підприємств м'ясної промисловості були прийняті в 1985 році, а для молочного – в 1987 році), деталізація процедур вилучення та/або відкликання оператором ринку харчових продуктів, які можуть бути шкідливими для здоров'я людей тощо.

Зазначимо, що зміст деяких положень Закону є дещо завчасним. Наприклад, термін «технічний регламент» (п. 84 ст. 1) означає, що це є нормативно-правовий акт, який може бути затверджений також і «спільними або окремими рішеннями європейських законодавчих органів – Європейської Комісії, Європейської Ради, Європейського Парламенту». Або положення Закону щодо застосування методик відбору зразків та їх досліджень (випробувань) для цілей державного контролю та референс-методик, затверджених міжнародними організаціями або законодавством ЄС (частини 6-7 ст. 11), чи відповідність процедур здійснення державного контролю міжнародним стандартам, інструкціям та рекомендаціям відповідних міжнародних організацій (ч. 1 ст. 14) та ін. Адже не слід забувати, що на сьогодні Україна не є членом Європейського Союзу, а законо-

давство ЄС не є чинним на території України. Воно має пряму дію лише для всіх держав-членів ЄС. Законодавство України в цій сфері, зокрема «Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», затверджена відповідним Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV [5], визначає механізм досягнення Україною відповідності критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає в першу чергу вимоги щодо адаптації законодавства, тобто приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС. Вказаний процес передбачає прийняття національних законодавчих актів, що включають вимоги законодавства ЄС, а не довільне вибіркоче використання законодавства Європейського Союзу, зокрема відповідних параметрів безпечності харчових продуктів, що фактично запроваджені в Україні. Також і технічні регламенти можуть лише відповідати вимогам, визначеним вказаними зарубіжними органами, але затверджуватись мають відповідними національними органами влади та управління. Міжнародний акт може стати частиною національного законодавства в разі проходження ним процедури ратифікації.

Майже одночасно із Законом України № 1602-VII було прийнято Закон України «Про стандартизацію» від 5 червня 2014 р. № 1315-VII [6]. Підписання Угоди про технічні бар'єри в зоні вільної торгівлі [7], яка є невід'ємною частиною Угоди про заснування Світової організації торгівлі (далі – СОТ) і обов'язкова для всіх членів СОТ, у тому числі і для України, вимагало встановлення єдиних правових та організаційних засад національної стандартизації та приведення її у відповідність з європейською моделлю, створення нової національної системи стандартизації, яка відповідатиме сучасним вимогам. Так, Закон України «Про стандартизацію» докорінно змінив всю чинну до нього систему технічного регулювання в Україні: утворено єдиний національний орган стандартизації, що не є органом державної влади, до повноважень якого передана функція прийняття та скасування національних стандартів (враховуючи те, що відповідно до Угоди про технічні бар'єри в торгівлі СОТ стандарти визначаються як добровільні); запроваджуються два рівня стандартизації залежно від суб'єкта стандартизації, який приймає стандарти: національні стандарти, прийняті національним органом стандартизації, та стандарти і технічні умови, прийняті підприємствами, установами та організаціями; скасовано галузеву стандартизацію; не допускається погодження проектів національних стандартів із державними органами; скасовуються обов'язковість застосування національних стандартів (за винятком випадків, коли обов'язковість їх застосування встановлена нормативно-правовими актами), а також державна реєстрація технічних умов; не допускається встановлення будь-яких правил, пов'язаних із розробленням стандартів та технічних умов підприємств.

Можна стверджувати, що з прийняттям Законів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» та «Про стандартизацію» завершився перехід від «якості» як основного об'єкта державного нормування і контролю до «безпечності» харчових продуктів.

Контроль якості та безпечності харчових продуктів належить також до сфери законодавчо регульованої метрології. У зв'язку з тим, що положення чинного Закону «Про метрологію та метрологічну діяльність» не відповідали європейським директивам, нормам і стандартам у зазначеній сфері, був прийнятий новий Закон від 5 червня 2014 р. № 1314-VII [8], який 1 січня 2016 року набув чинності.

Згодом на основі положень Угоди про технічні бар'єри в зоні вільної торгівлі з метою встановлення єдиних правових та організаційних засад діяльності у сфері технічного регулювання 15 січня 2015 року було прийнято Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» № 124-VIII [9], який консолідував норми законів України «Про підтвердження відповідності» і «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», а також Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію», та повністю набув чинності 10 лютого 2016 року. Закон містить положення щодо особливостей розробки та прийняття технічних регламентів та процедур оцінки відповідності, повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері технічного регулювання, вимог до технічних регламентів та органів з оцінки відповідності тощо. Прийняття вказаного Закону є складовою частиною реформи системи технічного регулювання, що передбачає відміну обов'язкової сертифікації і перехід на використання технічних регламентів. Це дозволить отримувати сертифікати європейського зразка в Україні, аби в майбутньому український виробник зміг продавати свою продукцію без додаткових перевірок в ЄС.

Як і закони, технічні регламенти є нормативними документами прямої дії. На відміну від національних стандартів, які добровільно впроваджуються виробником у технологічний процес продукування харчових продуктів, введення в дію технічних регламентів вимагає безумовного

виконання передбачених ними вимог всіма суб'єктами господарювання, на яких поширюється сфера їх впливу, оскільки вони містять всі необхідні вимоги щодо безпеки продукції. Станом на кінець 1 кварталу 2017 року в Україні було затверджено 50 технічних регламентів, з яких лише деякі прямо чи опосередковано зв'язані з виробництвом харчових продуктів, зокрема Технічний регламент щодо правил маркування харчових продуктів [10], Технічний регламент із підтвердження відповідності пакування (пакувальних матеріалів) та відходів пакування [11], Технічний регламент з екологічного маркування [12] та технічний регламент щодо деяких товарів, які фасують за масою та об'ємом у готову упаковку [13].

Водночас на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2014 р. № 695 [14] та схваленої Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII [15] щодо припинення дії на території України у 2015 році стандартів колишнього СРСР, у рамках реформи системи технічного регулювання наказами Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (ДП «УкрНДНЦ») №№ 175, 182-188 [16], були скасовані міждержавні стандарти в Україні, які розроблені до 1992 року, як такі, що втратили актуальність. Передбачається, що виробник мусить дотримуватися лише загальних вимог щодо безпеки, які закріплені в технічних регламентах, а характеристики товару він може обирати на власний розсуд. Повністю чинність міждержавних стандартів (ГОСТ) поступово скасовується в термін з 1 січня 2016 року по 1 січня 2019 року. Але треба зазначити, що жодного технічного регламенту на виробництво конкретного харчового продукту до цього часу не затверджено і, виходячи з Плану розроблення технічних регламентів на 2017 рік, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 11 квітня 2017 р. № 557 [17], їх розроблення навіть не передбачено.

Отже, новий етап правового регулювання безпечності та якості харчових продуктів, який тільки починає своє становлення, характеризується історичними за своєю значущістю змінами в законодавстві у сфері безпечності та якості харчових продуктів, а саме євроінтеграційним курсом України та ухваленням нормативно-правових актів у цій сфері, адаптованих відповідно до нього. Як ми бачимо, на сучасному етапі держава нормує лише вимоги щодо безпечності харчової продукції, тому предметом державного контролю стають саме вони. Нові вимоги сфокусовані на досягненні винятково безпечності харчового продукту та захисті споживача, даючи оператору ринку свободу у виборі кращих варіантів для цього. Значущим кроком під час проведення реформ на цьому етапі також є перехід від пострадянської системи стандартизації, заснованої на ДСТУ, які регулювали абсолютно всі характеристики продукту, на сучасну європейську систему, побудовану на відповідності технічним регламентам із скасуванням обов'язкової сертифікації.

Змістовною ознакою правового регулювання у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів є наявність цілей такого регулювання є забезпечення прав споживачів і національних інтересів держави та суспільства в цілому в цій сфері, досягнення яких дозволяє говорити про його ефективність. Однією з найбільш важливих умов забезпечення його ефективності слід визнати ступінь досконалості законодавства, яка знаходиться в прямій залежності від адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, імплементації в законодавство України положень відповідних міжнародних правових актів, узгодження і збалансованості приписів законодавчих та підзаконних актів, використання досвіду правового регулювання в цій сфері інших держав світу тощо. Однак, на жаль, на сьогодні не можна констатувати, що механізм забезпечення безпечності та якості харчових продуктів діє в Україні ефективно. Незважаючи на наявність вже сформованої нормативної бази в цій сфері, зокрема євроінтеграційного закону та роботу над чисельними підзаконними нормативними актами, які деталізують вимоги вже прийнятих законів, сьогодні спостерігається гальмування їх прийняття або взагалі відсутність, що спричиняє труднощі під час експорту української харчової продукції та перешкоджає інтеграційним процесам, пов'язаним з європейським вибором України. Як наслідок, це стало причиною того, що набрання чинності Законом «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» не супроводжується його дією на практиці, у зв'язку із чим багато положень Закону носять декларативний характер.

Висновки. Враховуючи вищенаведене, ми можемо констатувати, що правове підґрунтя безпечності та якості харчових продуктів в Україні характеризується сьогодні значною недосконалістю. Неврегульованість багатьох важливих аспектів у цій сфері та вади в механізмі реалізації правових норм як наслідок політичних суперечок у Верховній Раді і відсутність єдиного бачення шляху проведення реформи в центральних органах виконавчої влади (наприклад, внесення змін до Закону «Про безпечність та якість харчових продуктів» тривало майже п'ять років), знижують

ефективність правового регулювання та гальмують створення в Україні сучасної досконалої правової бази для забезпечення безпечності та якості продуктів харчування.

Для того, щоб нова система забезпечення безпечності та якості харчових продуктів запрацювала, гарантуючи ефективний захист споживачеві та реальне встановлення прозорого механізму надання державних гарантій безпечності та якості харчових продуктів, необхідно забезпечити імплементацію закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» шляхом продовження проведення широкомасштабної роботи з розробки та прийняття відповідних законів та підзаконних правових актів України в цій сфері, які будуть сприяти належному виконанню положень вже прийнятого Закону.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів : закон України від 22 липня 2014 р. № 1602-VII // *Голос України*. – 2014. – 19 вересня (№ 179).
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // *Урядовий кур'єр*. – 2015. – 15 січня (№ 6).
3. Регламент (ЕС) № 178/2002 Европейского Парламента и Совета от 28 января 2002 г. об установлении общих принципов и требований в продовольственном праве, о создании европейского органа по безопасности пищевых продуктов и об установлении процедуры обеспечения безопасности пищевых продуктов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/usefulinf/files/es178-2002.pdf>.
4. Регламент (ЕС) № 852/2004 Европейского Парламента и Совета от 29 апреля 2004 г. по гигиене пищевых продуктов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/laws/eu/852-2004.pdf>.
5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2004. – № 29. – С. 367.
6. Про стандартизацію : закон України від 5 червня 2014 р. № 1315-VII // *Голос України*. – 2014. – 3 липня (№ 124).
7. Угода про технічні бар'єри в зоні вільної торгівлі від 20 червня 2000 р. // *Офіційний вісник України*. – 2006. – № 37. – стор. 106. – Ст. 2560.
8. Про метрологію та метрологічну діяльність : закон України від 5 червня 2014 р. № 1314-VII // *Голос України*. – 2014. – 03 червня (№ 124).
9. Про технічні регламенти та оцінку відповідності : закон України від 15 січня 2015 р. № 124-VIII // *Голос України*. – 2015. – 10 січня (№ 23).
10. Про затвердження Технічного регламенту щодо правил маркування харчових продуктів : наказ Держспоживстандарту України від 28 жовтня 2010 р. № 487 // *Офіційний вісник України*. – 2011. – № 12. – с. 144. – Ст. 540.
11. Про затвердження Технічного регламенту з підтвердження відповідності пакування (пакувальних матеріалів) та відходів пакування : наказ Держспоживстандарту України від 24 грудня 2004 р. № 289 // *Офіційний вісник України*. – 2005. – 11 лютого (№ 4). – Ст. 248.
12. Про затвердження Технічного регламенту з екологічного маркування : постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. № 529 // *Офіційний вісник України*. – 2011. – 03 червня (№ 39). – Ст. 1599.
13. Про затвердження Технічного регламенту щодо деяких товарів, які фасують за вагою та об'ємом у готову упаковку : постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1193 // *Офіційний вісник України*. – 2016. – 12 лютого (№ 10). – Ст. 441.
14. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2014 р. № 695 // *Урядовий кур'єр*. – 2014. – 11 грудня (№ 231).
15. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII // *Офіційний вісник України*. – 2014. – 30 грудня (№ 102). – Ст. 3005.
16. Нормативно-правові документи України щодо технічного регулювання продукції та послуг за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.leonorm.lviv.ua/p/ukr/Norm2015.htm>.
17. Про затвердження плану розроблення технічних регламентів на 2017 рік : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 11 квітня 2017 р. № 557 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=d8571d0b-53a6-4ade-88c1-75579be0cb39>.