

УДК 341.174

**Анастасія Прядко,***аспірант кафедри порівняльного і європейського права  
Інституту міжнародних відносин  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ГЕНЕЗИС СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ БЕЗПЕКИ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

*Стаття присвячена структурному аналізу становлення, розвитку та функціонування європейської системи безпеки харчових продуктів. За результатами дослідження визначено чотири етапи формування продовольчого законодавства Європейського Союзу, на основі цього висунуті припущення щодо майбутнього розвитку харчової безпеки Євросоюзу.*

**Ключові слова:** безпека продуктів харчування, система продовольчого контролю, гармонізація законодавства, загальний продовольчий закон, захист прав споживачів, Європейський орган з безпеки харчових продуктів, процедури реагування у разі надзвичайних ситуацій, Європейський Союз.

**Постановка проблеми.** 20 вересня 2015 року набув чинності Закон України № 1602-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів», який спрямований на гармонізацію законодавства України із законодавством Європейського Союзу у сфері безпеки та якості харчових продуктів у рамках підписаної Угоди про Асоціацію. Даний закон – лише перший крок на шляху до створення ефективної вітчизняної системи продовольчого законодавства, яка повністю відповідає би європейським стандартам. Із цією метою нам необхідне чітке розуміння функціонування системи безпеки харчових продуктів у Євросоюзі, яке неможливе без аналізу всіх етапів становлення харчового законодавства та перспектив його розвитку у майбутньому.

**Мета статті** – дослідження виникнення, становлення та розвитку правового регулювання та функціонування системи безпеки харчових продуктів у Європейському Союзі.

**Стан дослідження.** У той час, як питанню історичного аспекту формування та правового регулювання продовольчої безпеки Євросоюзу присвячені численні праці європейських науковців, в Україні воно досліджувалося вченими за такими галузями наукової діяльності, як охорона здоров'я, економіка, природокористування та охорона навколишнього середовища, генна інженерія, хімія, біологія. Зокрема, значний внесок у дослідження питань проблем безпеки хар-

чових продуктів із названих напрямів зробили такі вчені: А.В. Бабюк, В.М.Бондарчук, Л.В. Донченко, А.А. Дубініна, О.В. Макарова, Н.П. Попов, М.Г. Проданчук, М.С. Рогозинський, О.В. Скидан, Н.А. Шишков, О.Є. Федорова та інші. Що стосується права, окремі аспекти функціонування системи безпеки харчових продуктів ЄС висвітлені у дослідженнях М. Гребенюка, Я.О. Добідовської, К.Л. Онул, Н.В. Притульської та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Після ліквідації нищівних наслідків Другої світової війни європейська економіка задовольняла три базові потреби щодо харчової продукції, а саме: достатня кількість, прийнятність та доступність товарів [1, с. 31-32]. Історію становлення спільної харчової політики можна розділити на декілька етапів.

Відправною точкою **першого етапу** є підписання Римського договору 1957 р. про створення Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС), яке виділило сферу сільського господарства в окрему групу пріоритетних питань своєї роботи [2, с. 432]. І хоча у договорі прямо не йшлося про регулювання безпеки харчових продуктів, там було закладено таку ціль, як створення спільного ринку для продуктів харчування Співтовариства. Однією з умов вільного руху товарів через національні кордони держав-членів стала гармонізація стандартів щодо харчових продуктів. ЄЕС спочатку намагалось вирішити це питання за допомогою вертикальних директив, які встановлювали стандарти щодо певних конкретних товарів

(виробів із шоколаду, консервованої продукції, цукру, джемів), а саме дозвіл або заборону тих чи інших складників та технічні вимоги до цих продуктів харчування. Як уже зазначалося вище, основним завданням таких директив слало налагодження роботи внутрішнього ринку Співтовариства, а не забезпечення прав споживачів на безпечну продукцію. Однак оскільки всі правові акти ЄЕС відповідно до Римського договору мали бути схвалені одногосно, а на території Співтовариства вже існували тисячі харчових продуктів, створення гармонізованого документа щодо кожного з них незабаром було визнано неможливим [3, с. 74].

Переходом до *другого етапу* гармонізації безпеки харчової продукції послугувала справа Cassis de Dijon 1979 року. Німецька мережа супермаркетів мала на меті імпортувати «Кассіс де Діжон», лікер із чорної смородини, із Франції. Однак німецька влада відмовилась надавати дозвіл на імпорт даної продукції, мотивуючи це тим, що відповідно до німецького законодавства фруктові лікери повинні містити алкоголь на рівні мінімум 25%, тоді як «Кассіс» мав тільки 15-20%. Органи влади Німеччини визнали, що це обмеження торгівлі, але намагались виправдати цей крок як необхідність подолання низки негативних наслідків імпорту цього і подібних алкогольних напоїв. Поперше, як стверджували німецькі чиновники, вживання алкогольних напоїв із низьким вмістом спирту призводить до більш швидкого при звичаєння до алкоголю порівняно із спиртними напоями з високим вмістом алкоголю. По-друге, споживачі, спираючись на німецьке законодавство, можуть відчутися себе обманутими, думаючи, що придбали алкогольний напій з вищим вмістом спирту. І по-третє, Німеччина стверджувала, що напої з більш низьким вмістом алкоголю мають певні переваги на ринку, оскільки податки на спиртні напої високі, а значить, і ціни на алкогольні напої з більшим вмістом спирту вищі – отже, напої з меншим вмістом алкоголю будуть дешевшими і продаватимуться краще, ніж вітчизняна алкогольна продукція [3, с. 74-75]. У своєму рішенні Суд ЄС відкинув аргументи німецького уряду щодо необхідності захисту здоров'я громадян, прав споживачів та конкуренції. Суд ЄС констатував порушення ст.28 Договору про заснування Європейського співтовариства (зараз – ст. 34 ДФЕС) і зазначив, що у разі відсутності однакових стандартів щодо виробництва та продажу спиртних напоїв країни-члени ЄС самостійно регулюють усі питання, що виникають у процесі виробництва та продажу алкогольних напоїв на їх територіях. Однак

така самостійність у прийнятті рішень повинна відповідати вимогам законодавства ЄС: будь-який товар, що вироблений легально і продається у певній країні-члені, має бути допущений до вільного руху на території інших країн-членів, навіть якщо цей товар було вироблено відповідно до технічних норм, що відрізняються від норм, встановлених у приймаючій країні. Однак обмежувальні заходи можуть застосовуватися, якщо вони є необхідною умовою дотримання основних вимог, головним чином, у сферах ефективності податкового контролю, охорони здоров'я, дотримання прозорості комерційних розрахунків та захисту споживачів [4, с. 188-189].

Принцип взаємного визнання, створений Cassis de Dijon, став основою для нового підходу у формуванні спільної політики щодо безпеки харчових продуктів, а саме використання маркування на товарах з метою вказати на відмінності у складі та способах виробництва, що дало змогу споживачам самостійно приймати обґрунтовані рішення. Справа Cassis змінила саме розуміння необхідності гармонізації безпеки харчових продуктів: до Cassis гармонізація виступала усього лиш як умова ефективного функціонування спільного ринку співтовариства. Згодом наголос змінився у бік необхідності пом'якшити наслідки спільного ринку і захистити права споживачів. Головним інструментом, який почало використовувати ЄЕС для гармонізації харчового законодавства, стали горизонтальні директиви [1, с. 25]. Таким чином, акцент був зміщений з орієнтації на вертикальне законодавство щодо окремих видів продукції (наприклад, склад продукту) у бік горизонтального законодавства – встановлення єдиних вимог щодо загальних аспектів для всіх харчових продуктів (або принаймні максимально можливого числа товарів).

Гармонізація харчового сектору, яка спиралася лише на принцип взаємного визнання національних стандартів, невдовзі дала збій. Поштовхом для переходу до *третього етапу* стала низка криз у сільськогосподарській та промисловій сферах, які підірвали довіру споживачів до органів державної влади та Співтовариства в цілому. Хоча спалах епідемії губчастоподібної енцефалопатії великої рогатої худоби (ГЕВРХ) у Великій Британії у 90-х не був найбільшим за кількістю загиблих і не викликав масштабної продовольчої кризи, все-таки це спричинило розлом у нормативно-правовому ландшафті Співтовариства. Коли дані про хворобу стали відомі широкій аудиторії, влада була змушена вживати негайних заходів. Європейський союз наклав заборону на експорт яловичини з Британії.

У відповідь уряд Сполученого Королівства відмовився співпрацювати з європейськими інститутами та продовжував заперечувати масштаб поширення ГЕВРХ. Було створено тимчасовий комітет на чолі з Мануелем Медіна Ортегою, головним завданням якого було розібратися в діях, що призвели до поширення інфекції, як національних, так і всесоюзних органів, які не вжили необхідних заходів, аби попередити/зупинити її. Свої висновки комітет надав у вигляді доповіді наприкінці 1997 року, в якій був жорстко розкритикований уряд Великобританії, а також Європейська комісія. Комісія була звинувачена у тому, що поставила вище безпеки та здоров'я споживачів інтереси внутрішнього ринку ЄС, а також у недостатній прозорості своїх дій та упередженості науки. Критичні висновки у бік Комісії, які втілились у вотум недовіри Парламенту до Комісії, стали поштовхом для подальшого вдосконалення харчового законодавства ЄС, у тому числі і безпеки харчових продуктів [3, с. 76].

Вже у травні 1997 року, через кілька місяців після доповіді Мануеля Ортеги, Комісія опублікувала Зелену книгу про загальні принципи харчового законодавства ЄС. У цій книзі були виокремлені загальні риси всесоюзної правової системи, що регулюватиме харчовий сектор. Захист прав споживачів було виокремлено як головний пріоритет у функціонуванні даної системи. У 1997 році у рамках Генеральної дирекції з питань здоров'я було створено Управління харчової безпеки з місцезнаходженням у Дубліні. Через два роки три професори опублікували доповідь на ім'я комісара Генеральної дирекції з питань здоров'я, яка містила заклик до реорганізації системи регулювання харчової безпеки, а саме: започаткування нової системи оцінки ризиків, яка повинна ґрунтуватися на принципах високого професіоналізму, прозорості, незалежності; створення самостійного агентства з питань їжі та охорони здоров'я; розширення співробітництва між державами-членами у сфері харчового законодавства [2, с. 433].

12 січня 2000 року Комісія опублікувала «Білу книгу щодо безпеки харчових продуктів». До ГЕВРХ кризи європейське законодавство щодо харчової безпеки було підпорядковано розвитку спільного ринку Співтовариства. Саме спалах інфекції та недовіра споживачів, як реакція на неспроможність органів ЄС оперативно подолати ГЕВРХ, показали необхідність формування нового комплексного підходу до безпеки харчової продукції. У Білій книзі основна увага приділяється аналізу харчового законодавства з метою створення більш узго-

дженої, всеосяжної та актуальної системи безпеки харчових продуктів. У Білій книзі пропонується в якості загального принципу харчової безпеки обов'язковий офіційний контроль усіх етапів ланцюга виробництва продуктів харчування, включаючи виробництво кормів, первинну продукцію, харчову переробку, зберігання, транспортування та роздрібний продаж. Відповідальність за виробництво і контроль безпечних харчових продуктів несуть спільно підприємці, національні органи влади і Європейська комісія. Підприємці за власною ініціативою відповідають за дотримання положень законодавства і за мінімізацію ризиків. Національні органи влади несуть відповідальність за забезпечення того, щоб підприємці дотримувалися стандартів безпеки харчових продуктів, а також вони повинні впроваджувати системи контролю для гарантування дотримання правил Співтовариства та у разі необхідності забезпечення їх дотримання [5, с. 9].

З метою забезпечення дієвості даних систем контролю Комісія за посередництвом Бюро з питань харчових продуктів і ветеринарії реалізує програми аудиторських перевірок та інспекцій. Під час таких перевірок проводиться оцінка ефективності роботи національних органів влади на основі їхньої здатності впроваджувати системи контролю та забезпечувати їх плідне функціонування. Такі перевірки підкріплюються відвідуванням окремих підприємств для встановлення, чи відповідає в дійсності робота фірми встановленим стандартам [5, с. 9].

Також пакет документів передбачав створення нового Європейського органу з безпеки харчових продуктів, якій слугуватиме орієнтиром у забезпеченні подальшої гармонізації даної галузі права та сприятиме високому рівню захисту здоров'я споживачів. У додатку до Білої книги містився план дій щодо харчової безпеки, а саме список із 84 законодавчих кроків, які Комісія визнала необхідними для створення єдиного нормативно-правового поля, яке гарантуватиме високий рівень захисту здоров'я споживачів та населення загалом [5, с. 7]. Таким чином, ми бачимо, що на рубежі тисячоліття розпочався «капітальний ремонт» європейського харчового законодавства. Протягом 10 років більшість із 84 заходів, передбачених Білою книгою, були втілені у життя.

Вже через два роки після Білої книги було ухвалено нормативно-правовий акт, який став наріжним каменем усього харчового законодавства ЄС – Регламент 178/2002 Європейського парламенту і Ради від 28 січня 2002 року. Регламент ЄС визначає загальні принципи, що лежать в основі продо-

вольчого законодавства, та створення політики безпеки харчових продуктів як одного з основних об'єктів продовольчого закону Євросоюзу [6]. Крім того, в даному регламенті встановлюються загальні рамки для тих областей, які не підпадають під сферу дії гармонізованого законодавства, але в яких функціонування внутрішнього ринку забезпечується на основі принципу взаємного визнання. Згідно із цим принципом, за відсутності гармонізованих правил Спільноти країни-члени можуть обмежувати реалізацію на своєму ринку продуктів, що збуваються на законній підставі на ринках іншої країни-члена, лише тоді й тією мірою, коли це відповідає законним інтересам, таким як охорона здоров'я людини, і тільки якщо вжиті заходи носять непропорційний характер.

Регламент ЄС 178/2002 складається з трьох частин. У першій частині викладаються загальні принципи і вимоги, які лежать в основі прийняття рішень з питань безпеки харчових продуктів і кормів, що охоплюють усі етапи виробництва та розподілу продуктів харчування та кормів. У другій частині передбачається створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів, а в останній – прописуються процедури, пов'язані з питаннями забезпечення продовольчої безпеки. Даний регламент часто згадується в англійській правовій літературі як «загальний продовольчий закон». Німецькі науковці вживають поняття "Basisverordnung" (основоположна постанова) – це, можливо, більш точна фраза, враховуючи, що постанова є фактично основою, на якій європейські і національні закони про їжу були заноно побудовані [3, с. 77-78]. Основною метою Регламенту 178/2002 виступає забезпечення високого рівня захисту здоров'я та інтересів споживачів щодо продуктів харчування шляхом затвердження загальних принципів системи продовольчого контролю, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів та регламентування процедури реагування у разі надзвичайних ситуацій (RASFF) [5, с. 10].

Після створення загального продовольчого законодавства відбулося ухвалення цілих пакетів нових законів. У квітні 2004 року в рамках підходу «від лану до столу» набрала чинності нова правова база щодо правил гігієни, відома як Пакет документів щодо гігієни харчових продуктів (Регламент ЄС 852/2004 з гігієни харчових продуктів; Регламент ЄС 853/2004 про встановлення спеціальних гігієнічних правил для продукції тваринного походження, а саме Вимоги до виробництва м'яса та м'ясних продуктів, Вимоги до виробництва молока та молочних продуктів, а та-

кож Регламент ЄС 854/2004 про встановлення особливих правил організації офіційного контролю щодо продукції тваринного походження, призначеної для споживання людиною у їжу). Пакет покладає відповідальність за дотримання правил гігієни щодо продуктів харчування на всіх учасників харчового ланцюга через систему самоконтролю з використанням методу НАССР («аналіз небезпечних чинників та критичних контрольних точок»), звітність про результати якого надається операторами ринку відповідним органам влади, які відповідальні за офіційний контроль, як це передбачено в Правилах № 854/2004 з поправками, внесеними постановою № 882/2004 [7, с. 1].

Також було розроблено нормативне регламентування генетично модифікованих організмів (ГМО) – організмів, за винятком людських істот, у яких генетичний матеріал був змінений таким чином, що неможливо було б досягти подібного результату природним шляхом схрещування і/або природної рекомбінації. Директива ЄС 2001/18 ЄС про навмисне вивільнення в навколишнє середовище генетично модифікованих організмів (ГМО) регламентує їх культивування і комерціалізацію і, поряд із Регламентами ЄС 1829/2003 і 1830/2003, визначає нормативну базу Євросоюзу в цій площині, а також уводить обов'язкове маркування харчових продуктів, які містять ГМО або є ними. У січні 2015 році був ухвалений новий законодавчий акт – Директива ЄС 2015/412, яка внесла поправки до Директиви ЄС 2001/18, що дозволили державам-членам обмежувати або забороняти вирощування культур, що містять генетично модифіковані організми, на своїй території, навіть якщо це дозволено на рівні ЄС. Законодавство було спочатку представлено у 2010 році, але потім зайшло у глухий кут протягом чотирьох років через розбіжності між прихильниками і опонентами ГМО у державах-членах. У квітні 2015 року Комісія запропонувала проект додаткового законодавства, яке покликане змінити Регламент 1829/2003, а саме передбачає можливість для держав-членів обмежити або заборонити використання генетично модифікованих харчових продуктів та кормів на їх власній території. Пропозиція на даний момент проходить законодавчу процедуру [7, с. 4].

У Євросоюзі впроваджений серйозний контроль щодо наявності забруднюючих речовин у складі харчових продуктів. Регламент Ради ЄС № 315/93 був прийнятий з метою гарантії того, що жодні продукти харчування, які містять неприйнятну кількість шкідливих речовин, не зможуть бути реалізовані на ринку ЄС. Обмеження нині застосо-

вують для найбільш важких забруднюючих речовин, зазначених у Регламенті Комісії ЄС 1881/2006, який встановлює максимальні рівні шкідливих речовин у харчових продуктах (наприклад, нітратів, мікотоксинів, важких металів і токсинів) і вимагає регулярного огляду останніх. Залишки пестицидів регулюються Регламентом ЄС № 396/2005, який, замінивши попередні законодавчі акти, встановлює правила для всіх сільськогосподарських продуктів. Максимальні межі залишків і регульовані речовини періодично оновлюються конкретними правилами Комісії. Що стосується ветеринарних препаратів у м'ясі тварин, то регламентування вмісту фармакологічних активних речовин у харчових продуктах тваринного походження прописане у Регламенті ЄС 37/2010 [7, с. 2].

Матеріали і вироби, які контактують із продуктами харчування, регламентуються Регламентом ЄС 1935/200, який зазначає, що матеріали і вироби повинні відповідати належній виробничій практиці, щоб у нормальних або передбачених умовах вони не могли перенести у продукти харчування свої складові частини в таких кількостях, які можуть становити небезпеку для здоров'я людини або викликати неприйнятні зміни у складі продукту чи погіршувати органолептичні властивості товару. Маркування, рекламування та оформлення матеріалів і виробів не повинно вводити в оману споживачів.

У 2008 році був прийнятий пакет документів щодо поліпшувачів їжі (FIAP), де було визначено таке поняття, як харчові добавки, які являють собою речовини, що, як правило, не споживаються у чистому вигляді і які умисно додаються до продуктів харчування для виконання певних технологічних функцій (наприклад, барвники, підсолоджувачі та консерванти). Законодавчий пакет, який складається з чотирьох Регламентів ЄС 1331/2008, 1332/2008, 1333/2008 та 1334/2008, створює загальну для всього ЄС процедуру оцінки і видачі дозволів для трьох категорій речовин (харчових добавок, ферментів та ароматизаторів), яка стала швидкою та ефективною і дозволяє вільне переміщення продуктів харчування. Директива ЄС 2002/46 встановлює узгоджені правила для маркування харчових добавок і вводить спеціальні правила щодо вітамінів і мінералів у харчових добавках, а Регламент ЄС 1925/2006 гармонізує положення, закладені у державах-членах, щодо додавання до продуктів харчування вітамінів, мінералів і деяких інших речовин [7, с. 3].

У законодавстві Європейського Союзу існує таке поняття, як «новітні продукти». Регламент ЄС 258/97 визначає їх як такі, що

не споживалися значною мірою до набуття чинності законодавством щодо їх регулювання, і повинні пройти оцінку безпеки перед тим, як потрапляти на ринок ЄС. Згодом даний регламент був включено до Регламенту ЄС 1852/2001. У 2008 році Комісія представила пропозицію щодо оновлення правової бази у сфері новітніх продуктів, але через розбіжності у шляхах регулювання їжі з клонуваних тварин, які виникли між Парламентом і Радою, нове законодавство не набуло чинності. У грудні 2013 року Комісія представила нову пропозицію щодо правового регламентування новітніх продуктів, яку будуть обговорювати у Парламенті у восьмому скликанні [7, с. 3-4].

Європейська нормативно-правова база щодо маркування харчової продукції гарантує споживачам доступ до повної інформації про зміст і склад продуктів з метою захисту їхнього здоров'я та інтересів. 13 грудня 2014 року набрав чинності новий Регламент ЄС 1169/2011, який поєднує у собі дві директиви: Директиву Ради ЄС 2000/13 про маркування, презентацію та рекламу харчових продуктів, а також Директиву Ради ЄС 90/496 про маркування продуктів харчування з поправками, внесеними Директивою Комісії ЄС 2003/120. Головним нововведенням є вимога для виробників вказувати на наявність алергенів навіть на неупакованих харчових продуктах, наприклад у ресторанах та їдальнях, зазначати походження необробленого м'яса, а також наявність харчових заміників, таких як продукти рослинного походження, які вносять зміни у якісні та смакові властивості сирів або м'ясних виробів. Конкретні положення, які деталізують Регламент ЄС 1169/2011 у частині, що стосується інформації про склад упакованої продукції, відображені у Регламенті Комісії ЄС 1337/2013, який, набувши чинності у 2016 році, встановлює вимоги щодо вказівки країни походження або місця походження (з деякими винятками) для свіжого, охолодженого і замороженого м'яса свиней, овець, кіз та птиці [7, с. 2].

За дотримання усіх вищезазначених нормативних актів відповідає система офіційного контролю, передбачена Регламентом ЄС 882/2004, яка здійснюється з метою забезпечення перевірки дотримання законодавства щодо харчової та кормової продукції, а також положення про здоров'я та добробут тварин, а саме надає компетентним органам держав-членів необхідні інструменти, а також дає їм можливість застосовувати санкції до компаній, які порушують вимоги Регламенту [5, с. 12].

Розглянувши нормативно-правові акти продовольчого права Європейського союзу,

можна зауважити, що на третьому етапі гармонізації законодавство ЄС розробило фундаментальні принципи і стандарти безпеки харчових продуктів, які кожний член союзу самостійно інтегрує у своє національне законодавче поле. Європейський орган з безпеки харчових продуктів хоч і має важелі впливу на держави-члени, але не встановлює спільне обов'язкове продовольче регулювання на рівні всього Союзу – відповідно п. 8 ст. 22 даного Регламенту 178/2002 він слугує лише відправною точкою для співпраці компетентних органів держав з метою забезпечити ефективну узгодженість між функціями з оцінки ризиків, управління ризиками та інформування про ризики, а також надає висновки, які слугують науковою основою, що підлягають врахуванню під час розробки та прийняття заходів Співтовариства у сферах, що належать до його місії. Загальний продовольчий закон Співтовариства ґрунтується на принципі, згідно з яким підприємці у сфері продуктів харчування та кормів несуть відповідальність на всіх етапах виробництва, обробки і доставки за забезпечення того, щоб продукти і виробничі процеси на фермах/заводах, які перебувають під їхнім контролем, відповідали вимогам Регламенту, що належать до роду їхньої діяльності. Даний принцип покладання основної відповідальності на виробників здатний працювати адекватно тільки за наявності ефективного та дієвого контролю. Тому вся відповідна інформація про управління виробничим процесом, яка має вкрай важливе значення для виробництва безпечних продуктів, повинна бути повністю доступною для цілей контролю. Країни-члени ЄС забезпечують реалізацію Регламенту ЄС 178/2002, проводячи моніторинг і перевірку виконання відповідних вимог з боку підприємців на всіх етапах виробництва, обробки і доставки. Для цієї мети був організований офіційний контроль. Через різні історичні реалії і державницькі традиції організація офіційного контролю на території Європейського союзу значною мірою різниться від країни до країни. Відмінності варіюються від повністю централізованої системи (Нідерланди, Данія, Бельгія) до децентралізованих систем, у рамках яких компетентні органи працюють на основі регіональних (Іспанія, Німеччина) або місцевих систем продовольчого контролю (Сполучене Королівство, Ірландія) [5, с. 12].

Таким чином, третій етап можна охарактеризувати як етап фактичної централізації європейської системи безпеки харчових продуктів, яка відображається також у застосуванні концепції Системи аналізу небезпек і критичних точок контролю (НАССР) та

впровадженні спільної сільськогосподарської політики ЄС. Сучасний період – лише перехідна стадія до більшої централізації, а саме наділення Європейського органу з безпеки харчових продуктів ширшими повноваженнями, і подальший перехід даної сфери до виключної компетенції Євросоюзу. Такий крок дасть змогу забезпечити однорідність регуляторних актів у сфері продовольчого контролю на території всього Союзу та посприє об'єднанню контролю і оцінки ризиків та управління ризиками в ареалі компетенції інститутів ЄС: контроль і перевірки, що здійснюються безпосередньо національними управліннями з безпеки харчових продуктів, перейдуть до компетенції акредитованих органів контролю під егідою Європейського органу з безпеки харчових продуктів. У рамках подальшої розробки прозорості харчового ланцюга будуть і далі вдосконалюватись системи контролю процесів, тоді як перевірки готової продукції поступово втратять своє важливе значення. Це довготривалий процес, адже багато хто виступає проти централізації, апелюючи як до браку фінансових ресурсів, так і до культурної ідентифікації, яка забезпечується в тому числі і продуктами харчування та способами їх виготовлення [2, р. 449-450]. Але стандарти і принципи функціонування системи харчової безпеки, які вже діють на теренах Союзу, втілюючи собою централізацію де-факто, заклали незворотний процес, результатом якого стане юридичне закріплення централізації у сфері продовольчої безпеки, що і буде собою представляти **четвертий етап** у формуванні єдиної системи безпеки харчових продуктів. Це дасть змогу підвищити рівень довіри споживачів, спростити ведення бізнесу, швидше попереджати харчові захворювання.

#### Висновки

Отже, з вищевикладеного матеріалу стає зрозумілим, що створення узгодженої системи безпеки харчових продуктів є результатом тривалого процесу поглиблення інтеграційних процесів Євросоюзу. Аналіз нормативно-правових актів дав змогу автору виділити чотири етапи становлення продовольчого права ЄС. **Перший етап** характеризується застосуванням вертикальних директив щодо окремих груп товарів. Під час **другого етапу** почали впроваджувати горизонтальне законодавство, встановлюючи єдині вимоги щодо загальних аспектів для всіх продуктів харчування. **Третій етап**, спричинений панікою у зв'язку з безпекою продуктів харчування, що виникла в 1990-х роках (наприклад, губчастоподібна енцефалопатія великої рогатої худоби та зараження

діоксином), знаменується впровадженням нового підходу у реалізації безпеки харчових продуктів. Він заснований на проведенні аналізу ризику, відповідає принципам Угоди СОТ про застосування санітарних і фітосанітарних заходів і, відповідно, тісно пов'язаний зі стандартами, керівними принципами та рекомендаціями, розробленими Комісією «Кодекс Аліментаріус». З метою забезпечення даного підходу було ухвалено загальний продовольчий закон – Регламент ЄС 178/2002, який встановив фундаментальні принципи системи продовольчого контролю, створив Європейський орган з безпеки харчових продуктів та регламентував процедури реагування у разі надзвичайних ситуацій, таким чином поклавши початок централізації сфери продовольчої безпеки. І **четвертий етап**, який відбудеться у майбутньому, як результат глобалізації та європеїзації стане завершальною стадією у формуванні єдиної європейської системи безпеки харчових продуктів, яка повністю буде входити у сферу компетенції Євросоюзу.

#### Список використаних джерел:

1. Comparative Analysis of Certain Requirements of Food Legislation in the European Union and the Customs Union of Russia, Belarus, and Kazakhstan ©2015 International Finance Corporation (IFC) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Групи Всесвітнього банку. – Режим доступу: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/08/17/090224b08307b091/2\\_0/](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/08/17/090224b08307b091/2_0/Rendered/PDF/Comparative0an0arus00and0Kazakhstan.pdf)
2. Leibovitch E. H. Food Safety Regulation in the European Union: Toward an Unavoidable Centralization of Regulatory Powers [Електронний ресурс] / EMILIE H. LEIBOVITCH // TEXAS INTERNATIONAL LAW JOURNAL. – інтернет журнал. – 2008. VOL. 43, № 3. – P. 429-450. – Режим доступу: <http://www.tilj.org/content/journal/43/num3/Leibovitch429.pdf>
3. Meulen B.M.J. The Structure of European Food Law [Електронний ресурс] / Bernd M.J. van der Meulen // Сайт журналу «Laws». – 2013. – 16 April. – Режим доступу: <http://www.mdpi.com/2075-471X/2/2/69>
4. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В.І. Муравйова. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
5. Бирка А. Новые перспективы европейских систем контроля безопасности продуктов питания [Электронный ресурс] / Адриана Бирка, Сося Гутт, Георге Гутт, Стефан Стефанов, Йорданка Стефанова // НАУЧНИ ТРУДОВЕ НА РУСЕНСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ. – интернет журнал. – 2011. – Т. 50, серия 9.2. – С. 7–15. – Режим доступу: <http://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp11/9.2/9.2-1.pdf>
6. Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety [Електронний ресурс] // Офіційний сайт законодавчих актів ЄС. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&rid=1>
7. FOOD SAFETY/ European Parliament [Електронний ресурс] // Fact Sheets on the European Union. – 2016. – Режим доступу: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_5.5.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_5.5.5.pdf)

*Стаття посвячена структурному аналізу формування, розвитку і функціонування європейської системи безпеки харчових продуктів. По результатам дослідження определены четыре этапа формирования продовольственного законодательства Европейского Союза, на основе этого выдвинуто предположение относительно будущего развития пищевой безопасности Евросоюза.*

**Ключевые слова:** безопасность продуктов питания, система продовольственного контроля, гармонизация законодательства, общий продовольственный закон, защита прав потребителей, Европейский орган по безопасности пищевых продуктов, процедуры реагирования при чрезвычайных ситуациях, Европейский Союз.

*The paper is dedicated to structural analyses of the genesis, development and functioning of the European System of the Food Safety. The result of the research determines four main development stages of the Food Law of the EU which gives grounds to theoretical forecasting as to the further development of the European Union Food Safety.*

**Key words:** food safety, system of the Food Safety, legislation harmonization, general food law, consumers' rights protection, European Food Safety Authority, the Rapid Alert System for Food and Feed, the European Union.

