

УДК 346.5-035.63/.64

Тетяна Оверковська,*канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри права**Вінницького національного аграрного університету*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПЕЧНОСТІ ПРОДУКТІВ ХАРЧУВАННЯ

Стаття присвячена аналізу правових ознак, які характерні для безпечності продуктів харчування, визначенню особливостей правового регулювання даної сфери суспільних відносин, виокремленню зазначених ознак, а також формулюванню висновків, заснованих на положеннях чинного законодавства України.

Ключові слова: харчування, харчовий продукт, безпечний харчовий продукт, непридатний харчовий продукт, небезпечний фактор у харчовому продукті, сторонні речовини та домішки.

Постановка проблеми. Необхідність і важливість правового регулювання безпечності продуктів харчування зумовлюється реалізацією конституційного права громадян на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, гарантованого ст. 48 Конституції України, а також права вільного доступу до інформації про якість харчових продуктів, що гарантовано ст. 50 Конституції України.

Харчування – одна з основних життєво необхідних умов існування людини, біологічний процес вбирання їжі організмом людини для задоволення фізіологічних потреб. Повноцінне харчування відіграє визначальну роль у збереженні здоров'я нації та підвищенні життєвого рівня населення [1, с. 41].

Крім цього, статтею 25 Декларації прав людини ООН 1948 року проголошено право кожної людини на достатнє продовольче забезпечення з метою підтримання фізичного здоров'я й активного способу життя. Відповідно до міжнародно-правових принципів будь-яка держава світу зобов'язана створювати для громадян умови мотивації дотримання здорового способу життя, що, перш за все, передбачає споживання здорової їжі, стимулювання раціонального, збалансованого та повноцінного харчування [1, с. 41]. Отже, одним із важливих чинників забезпечення нормальної життєдіяльності людини, а також функціонування галузей економіки є належна безпечність та якість продуктів харчування та продовольчої сировини.

Аналіз досліджень і публікацій із проблем правового регулювання та забезпечення безпечності та якості продуктів харчування свідчить, що вагомий внесок у розроблення правових питань безпечності продуктів харчування зробили такі вчені, як С. Бугера, В. Єрмоленко, М. Гребенюк, Т. Коваленко,

С. Лушпаєв, С. Марченко та інші. Разом із тим правові питання безпечності та якості продуктів харчування не втрачають своєї актуальності й у сучасних умовах господарювання та потребують подальшого дослідження.

Метою статті є акцентування уваги на необхідності правового регулювання безпечності продуктів харчування.

Виклад основного матеріалу. Стратегія розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 року, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 року № 806-р, одним із пріоритетних напрямів досягнення стратегічних цілей розвитку аграрного сектору економіки визначає забезпечення якості та безпечності харчових продуктів, дотримання вимог до їх виробництва у результаті вдосконалення системи сертифікації виробництва і стандартизації, впровадження на всіх підприємствах переробної та харчової промисловості систем управління якістю та безпечністю харчових продуктів, створення мережі лабораторій для визначення рівня якості сільськогосподарської продукції.

Правове регулювання виробництва безпечних та високоякісних продуктів харчування та сировини здійснюється на підставі низки законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, серед яких слід зазначити Закони України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 22 липня 2014 р. № 1602-VII, «Про молоко та молочні продукти» від 24 червня 2004 р. № 1870-IV, «Про пестициди та агрохімікати» від 2 березня 1995 р. № 86/95-ВР, «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-XII (в редакції від 16.11.2006 № 361-V), «Про

державну систему біобезпеки при створенні, випробовуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 р. № 1103-V та багато інших.

Харчовий продукт – це речовина або продукт (неперероблений, частково перероблений або перероблений), призначений для споживання людиною (п. 92 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» в редакції Закону від 22 липня 2014 р. № 1602-VII).

Аналіз змісту безпечності продуктів харчування доцільно зробити щодо його правової регламентації у чинному законодавстві України. Так, відповідно до п. 7 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (в редакції Закону від 22 липня 2014 р. № 1602-VII) безпечний харчовий продукт – це харчовий продукт, який не справляє шкідливого впливу на здоров'я людини та є придатним для споживання. Отже, безпечний харчовий продукт повинен бути придатним для споживання людиною.

У законодавстві закріплюється також поняття небезпечного харчового продукту, тобто такого, що є шкідливим для здоров'я та/або непридатним для споживання (п. 44 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»). Отже, продукт може бути придатним для споживання, але шкідливим для здоров'я. Зокрема, на законодавчому рівні шкідливим визнається продукт, який: 1) може спричинити короткостроковий чи довгостроковий вплив на здоров'я людини, яка його споживає, та на майбутні покоління; 2) може призвести до накопичувального ефекту токсичності; 3) впливає на особливу чутливість організму окремої категорії споживачів, якщо харчовий продукт призначений для цієї категорії споживачів.

Непридатним харчовим продуктом визнається харчовий продукт, який містить сторонні речовини та/або предмети чи пошкоджені в інший спосіб та/або зіпсований у результаті механічних, та/або хімічних, та/або мікробних факторів (п. 48 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»). Таким чином, непридатним до споживання людиною харчовий продукт може стати як у процесі його виробництва, зокрема, шляхом привнесення сторонніх речовин чи предметів або в разі порушення вимог виробництва, так і в результаті його псування у процесі неналежного його зберігання, транспортування та реалізації.

Саме тому з метою запобігання негативному впливу харчового продукту на життя і стан здоров'я людей під час встановлення небезпечності харчового продукту необхідно враховувати: 1) звичайні умови використання харчового продукту споживачем, кожен етап виробництва харчового продукту, переробки та обігу; 2) інформацію, яка надана споживачеві, зокрема, про маркування включно з інформацією про кінцеву дату реалізації харчового продукту, а також іншу загальнодоступну споживачеві інформацію з метою уникнення негативних для здоров'я наслідків, пов'язаних із харчовим продуктом або категорією харчових продуктів.

Варто зауважити, що в певних випадках на безпечність та якість харчових продуктів може вплинути наявність небезпечного фактору у харчовому продукті. Відповідно до чинного законодавства небезпечний фактор у харчовому продукті слід розглядати як будь-який хімічний, фізичний, біологічний чинник харчового продукту або його стан, що може спричинити шкідливий вплив на здоров'я людини (п. 48 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»). Зокрема, небезпечними для життя і здоров'я людини можуть бути харчові продукти і продовольча сировина, які містять токсичні речовини, небезпечні для здоров'я мікроорганізми, гормональні препарати, харчові добавки, які недозволені до використання, шкідливі домішки тощо.

Певні аспекти щодо визначення небезпечності продукції містять положення Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14 січня 2000 року № 1393-14. Так, відповідно до статті 1 зазначеного Закону до неякісної та небезпечної продукції належить: 1) продукція, яка не відповідає вимогам чинних в Україні нормативно-правових актів і нормативних документів стосовно відповідних видів продукції щодо її споживних властивостей; 2) продукція, яка не відповідає обов'язковим вимогам чинних в Україні нормативно-правових актів і нормативних документів щодо її безпеки для життя і здоров'я людини, майна і довкілля; 3) продукція, якій з моменту збуту споживачам виробником (продавцем) навмисно надано зовнішнього вигляду та (або) окремих властивостей певного виду продукції, але яка не може бути ідентифікована як продукція, за яку вона видається; 4) продукція, під час маркування якої порушено встановлені законодавством вимоги щодо маркування та (або) до змісту і повноти інформації, яка має при цьому пови-

домлятися; 5) продукція, строк придатності якої до споживання або використання закінчився; 6) продукція, на яку немає передбачених законодавством відповідних документів, що підтверджують якість та безпеку продукції. Отже, як вбачається, на законодавчому рівні певною мірою визначаються ті ознаки, що є характерними для визнання продуктів харчування та продовольчої сировини небезпечними для життя і здоров'я людини.

Важливими факторами у забезпеченні безпеки харчових продуктів для організму людини є: 1) відповідність складників харчового продукту вимогам, встановленим відповідною технічною документацією; 2) забезпечення безпеки харчового продукту можливе лише шляхом закріплення відповідних умов у нормативно-технічній документації стосовно кожного виду харчового продукту [2]. З огляду на це, питання забезпечення виробництва безпечних харчових продуктів та продовольчої сировини зумовлюють їх належну правову регламентацію та встановлення низки законодавчих вимог щодо них.

Так, наприклад, якість та безпечність молока та молочної сировини забезпечується встановленням ряду вимог щодо: а) показників безпечності та якості молока, молочної сировини та молочних продуктів; б) пакування і маркування молочної сировини та молочних продуктів; в) безпечності та якості молока, молочної сировини і молочних продуктів; г) технологічного обладнання та супутніх матеріалів, необхідних для провадження діяльності суб'єктами господарювання; д) ветеринарно-санітарного забезпечення, тобто забороняється продаж молока і молочної сировини без документа, що засвідчує епізоотичне благополуччя тварин у господарствах (ст.ст. 4-9 Закону України «Про молоко та молочні продукти» від 24 червня 2004 року № 1870-IV).

Зокрема, у виробництві традиційних молочних продуктів забороняється використовувати жири та білки немолочного походження, а також будь-які стабілізатори і консерванти (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про молоко та молочні продукти»). Проте за підсумками рейдів Спілки молочних підприємств спільно з громадською організацією «Громадський контроль» щодо перевірки якості молочних продуктів встановлено, що приблизно 40 тисяч тонн вершкового масла в Україні виробляється з чого завгодно, тільки не з молока. Про це свідчать результати нескладного підрахунку. На виробництво 101 тисячі тонн вершкового масла, виготовлених 2016 року, мало бути використано 2,2 мільйона тонн молока, насправді ж – на 898 тисяч тонн менше. Отже, 40 тисяч тонн –

це фальсифікат [3, с. 5]. Отже, вживання людиною небезпечних, фальсифікованих продуктів харчування становить значний ризик для її здоров'я.

Однією з правових підстав попередження цієї негативної тенденції, на нашу думку, слід вважати прийняття Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» від 18 травня 2017 року № 2042-19, який набуває чинності 4 квітня 2018 року. Зазначений Закон має на меті визначити правові та організаційні засади державного контролю у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів і кормів, у тому числі побічних продуктів тваринного походження, що не призначені для споживання людиною, а також благополуччя тварин.

Крім цього, здійснення державного контролю у зазначеній сфері суспільних відносин є дієвим правовим засобом захисту прав громадян на безпечність харчових продуктів, а його сутність полягає в тому, що контролюючий суб'єкт здійснює перевірку додержання операторами ринку покладених на них обов'язків щодо забезпечення якості та безпечності продуктів харчування та продовольчої сировини, а також запобігання виробництву та обігу продукції, яка становить ризик суспільним інтересам.

З точки зору правового регулювання безпечності продуктів харчування слід звернути увагу на положення Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» в частині функціонального забезпечення проведення державного моніторингу щодо безпечності харчових продуктів як функції державного регулювання безпечності та якості харчових продуктів.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» державний моніторинг проводиться у межах заходів державного контролю з такою метою: 1) визначення пріоритетних напрямів державної політики у сфері харчових продуктів та кормів, здоров'я та благополуччя тварин; 2) розроблення заходів з недопущення обігу небезпечних харчових продуктів та кормів; 3) визначення загального рівня забруднення харчових продуктів та кормів залишками пестицидів та ветеринарних препаратів, іншими забруднюючими речовинами.

При цьому державний моніторинг передбачає збирання, системний аналіз та оцінку: а) інформації щодо безпечності харчових продуктів та кормів, здоров'я та благополуччя тварин, зокрема щодо виявлення в харчових продуктах і кормах залишків ветеринарних препаратів, пестицидів та забруднюючих речовин, а також формування відповідних баз даних; б) звернення фізичних та юридичних осіб щодо порушень законодавства про харчові продукти та корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також іншої необхідної інформації.

Аналізуючи положення чинного законодавства України щодо безпечності та якості харчових продуктів, звертаємо увагу той факт, що в певних випадках відбувається чітка регламентація правових ознак непридатності та небезпечності окремих видів харчових продуктів. Так, наприклад, ч. 4 ст. 39 «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» встановлюються положення, згідно з якими рибні продукти визнаються не придатними для споживання людиною, а саме: 1) якщо за результатами органолептичних досліджень, лабораторних досліджень (випробувань) на наявність паразитів встановлено невідповідність рибних продуктів законодавству; 2) якщо у їстівних частинах рибних продуктів містяться забруднюючі речовини або залишки у кількості, що перевищує рівень, встановлений законодавством або розрахований на підставі обсягу очікуваного (допустимого) щоденного (щотижневого) споживання людиною таких продуктів; 3) якщо рибні продукти не відповідають встановленим вимогам, зокрема: отримані із отруйних риб, мають залишки забруднюючих речовин та паразитів, не відповідають встановленим законодавством показникам свіжості; 4) якщо рибні продукти отримані із живих двостулкових молюсків, живих голкошкірих, живих морських черевоногих, вміст біотоксинів у яких перевищує рівень, встановлений законодавством; 5) якщо державний ветеринарний інспектор має достатні підстави вважати, що з будь-яких інших причин рибні продукти становлять загрозу для здоров'я людини та/або тварини.

Правове регулювання безпечності харчових продуктів слід розглядати як один зі способів гарантування безпеки життя і здоров'я людей, що закріплено Конституцією України. Тому важлива роль у забезпеченні якості та безпечності продуктів харчування і продовольчої сировини відводиться державному регулюванню у сфері безпеч-

ності харчових продуктів, яке здійснюється з метою захисту життя, здоров'я та інтересів споживачів. Зокрема, державне регулювання безпечності та окремих показників якості харчових продуктів здійснюється шляхом: встановлення санітарних заходів; встановлення вимог до окремих показників якості харчових продуктів; державної реєстрації визначених законодавством об'єктів санітарних заходів; видачі, припинення, анулювання та поновлення експлуатаційного дозволу; інформування та підвищення обізнаності операторів ринку і споживачів щодо безпечності та окремих показників якості харчових продуктів; встановлення вимог щодо стану здоров'я персоналу потужностей; участі у роботі відповідних міжнародних організацій; здійснення державного контролю; притягнення операторів ринку, їх посадових осіб до відповідальності у разі порушення законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів (ст. 4 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» у редакції Закону від 22 липня 2014 р. № 1602-VII).

Саме тому у сучасних умовах пріоритетні завдання держави у сфері організації раціонального харчування громадян передбачають інформування населення про склад і безпечність харчових продуктів; забезпечення доступності харчових продуктів у достатній кількості й асортименті для кожної людини, задоволення її потреб у повноцінному та безпечному харчуванні [1, с. 41]. Так, наприклад, в Україні останнім часом набуває актуальності питання щодо заборони використання трансжирів у виробництві продуктів харчування. Необхідність цього обґрунтовується тим, що споживання трансжирних кислот пов'язано з підвищеним ризиком розвитку цілого ряду порушень у стані здоров'я населення. Трансжири найчастіше трапляються в технологічно оброблених харчових продуктах, що містять гідрогенізовані рослини олії. Максимальне обмеження вмісту промислових трансжирів у харчових продуктах отримало докази високої ефективності та економічної доцільності серед заходів суспільної охорони здоров'я, які дозволяють поліпшити раціон харчування та знизити ризик неінфекційних захворювань, особливо серцево-судинних захворювань, пов'язаних з ураженням кровоносних судин атеросклерозом. У 2003 році Данія, перша в світі країна, ввела практично повну заборону продажу продуктів, що містять трансжири. Натепер Європейський регіон ВООЗ є світовим лідером за таким параметром, як кількість країн, які запровадили заходи щодо вилучення

трансжирів із харчових продуктів [4, с. 6]. У зв'язку з цим розроблений законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» щодо обмеження вмісту трансжирних кислот у харчових продуктах.

Дієвими заходами щодо забезпечення виробництва якісних та безпечних для здоров'я людей продуктів харчування рослинного і тваринного походження слід вважати, на нашу думку, дотримання еколого-правових вимог у процесі здійснення сільськогосподарського землекористування. Згідно із Законом України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV еколого-правовий аспект забезпечує: природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне та інші види районування (зонування) земель (ст. 26); нормативи гранично допустимого забруднення ґрунтів (ст. 31); нормативи якісного стану, що встановлюються з метою запобігання виснаженню ґрунтів (ст. 32); нормативи оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах (ст. 33-1) та нормативи показників деградації земель та ґрунтів (ст. 34); встановлення вимог до землевласників і землекористувачів при здійсненні господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення (ст. 36) тощо.

Певні правові аспекти щодо спрямування аграрного сектору економіки на виробництво безпечної і якісної сільськогосподарської продукції містить Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р., метою якої є створення організаційно-економічних умов для ефективного, соціально спрямованого розвитку аграрного сектору економіки, у тому числі стабільного забезпечення населення високоякісною та безпечною вітчизняною сільськогосподарською продукцією.

При цьому пропонуються такі шляхи і способи розв'язання окреслених завдань і проблем: наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері сільськогосподарства, включаючи вимоги до безпечності харчових продуктів, сприяння широкому впровадженню постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), на потужностях харчової та переробної галузі; сприяння створенню нових потужностей із виробництва та глибокої переробки сільськогосподарської продукції та модернізації наявних, зокрема

у сфері виробництва органічної продукції, садівництва, тваринництва, виноградарства, продукції дитячого харчування тощо.

Висновки.

Проведений аналіз і положення чинного законодавства України дають можливість визначити правові ознаки безпечності продуктів харчування: а саме: 1) харчовий продукт має бути придатним для споживання; 2) не повинен справляти шкідливого впливу на здоров'я людини та на майбутні покоління, а також не повинен призводити до накопичувального ефекту токсичності; 3) у ньому відсутні сторонні речовини чи предмети, токсичні речовини, небезпечні для здоров'я мікроорганізмів, гормональні препарати, забруднюючі речовини або залишки у кількості, що перевищує рівень, встановлений законодавством, а також харчові добавки чи домішки, що не дозволені до використання; 4) містить належне маркування продукції та повну інформацію про окремі види продуктів харчування, а також інформацію про кінцеву дату придатності до споживання; 5) відповідає вимогам чинного законодавства України та нормативним документам щодо споживних властивостей продуктів харчування та безпечності для життя і здоров'я людини; 6) безпечність продуктів харчування має забезпечуватися системою заходів і технічних регламентів; 7) безпечний харчовий продукт не повинен впливати на особливу чутливість організму окремої категорії споживачів, для якої даний харчовий продукт призначений.

Отже, створення належних економіко-правових умов для виробництва якісної та безпечної сільськогосподарської продукції сприятиме забезпеченню населення високоякісними та безпечними продуктами харчування та посилить присутність України на світовому ринку сільськогосподарської продукції.

Список використаних джерел:

1. Гребенюк М. Сучасна концепція здорового та раціонального харчування – складова системи забезпечення продовольчої безпеки України / М. Гребенюк // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 6. – С. 41-45.
2. Пархоменко М. М. Правове визначення якості як засіб забезпечення безпеки харчової продукції / М. М. Пархоменко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.sworld.com.ua.
3. Гончаренко В. Масло без масла / В. Гончаренко // Урядовий кур'єр. – 2017. – 22 грудня (№ 242). – С. 5.
4. В Україні можуть заборонити використання трансжирів у виробництві харчової продукції // Реклама на село. – 2017. – 1 червня (№ 22). С. 6.

Статья посвящена анализу правовых признаков, которые характерны для безопасности продуктов питания, определению особенностей правового регулирования данной сферы общественных отношений, выделению обозначенных признаков, а также формулировке выводов, основанных на положениях действующего законодательства Украины.

Ключевые слова: питание, продукт питания, безопасный продукт питания, непригодный продукт питания, опасный фактор в продукте питания, посторонние вещества и примеси.

The article is devoted to the analysis of legal features that are characteristic for the safety of food, the designation of the peculiarities of legal regulation of this sphere of social relations, the singling out of the indicated signs, and the formulation of conclusions based on the provisions of the current legislation of Ukraine.

Key words: food, food, safe food, unsuitable food product, dangerous factor in the food product, foreign matter and impurities.

