

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО  
ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ГІГІЄНИ  
ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ**

**Чурилова Т.М.**, к.ю.н., доцент кафедри судочинства та міжнародного права  
Сумський державний університет

**Малус А.І.**, студентка 4 курсу юридичного факультету  
Сумський державний університет

Стаття присвячена дослідженню окремих аспектів законодавства ЄС та України у сфері гігієни харчових продуктів, рівня адаптації та пошуку шляхів вдосконалення національного законодавства, що забезпечувало б здоров'я і благополуччя громадян, високий ступінь захисту життя і здоров'я.

*Ключові слова: гігієна харчової продукції, безпека харчової продукції, принципи НАССР, адаптація законодавства.*

**Чурилова Т.Н., Малус А.И.** / НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДАПТАЦИИ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ К ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ  
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ГИГИЕНЫ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ /  
Сумской государственной университет, Украина.

Статья посвящена исследованию отдельных аспектов законодательства ЕС и Украины в сфере гигиены пищевых продуктов, уровню адаптации и поиску путей совершенствования национального законодательства, что обеспечивало бы здоровье и благополучие граждан, высокую степень защиты жизни и здоровья.

*Ключевые слова: гигиена пищевой продукции, безопасность пищевой продукции, принципы НАССР, адаптация законодательства.*

**Churilova T., Malus A. / SOME ASPECTS OF ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO THE EUROPEAN UNION REQUIREMENTS IN THE FIELD OF FOODSTUFFS HYGIENE / Sumy State University, Ukraine.**

If the Ukrainian legislation in the sphere of foodstuffs safety is harmonized with the relevant EU legislation then will be possible the realization of export potential of our agriculture and effective consumer protection.

European Union legislation in the field of foodstuffs hygiene consists of a number of regulations, including: Regulation № 852/2004, which is called "Hygiene 1", that establishes the general rules of foodstuffs hygiene for food market operators. In addition, Regulation № 853/2004 or "Hygiene 2", establishes special hygiene rules for food animal's origin for owners food's companies.

The Law of Ukraine "On Basic Principles and Requirements for Safety and Quality of Food Products" is aimed at harmonization of Ukrainian legislation with the EU legislation in the field of safety and quality of food products. The Law consolidated the hygienic requirements for handling foodstuffs in a separate section which reproduces almost entirely the requirements of Regulation № 852/2004.

The basic principle of legislation on food safety establishes that the ultimate responsibility for safety must rest food market operators.

The most effective system that ensures maximum food safety is The Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) system. It is a science-based system created to identify specific hazards and tack actions for control of hazards to ensure food security and quality.

In comparison with methods which used in Ukraine for a long time (such as inspection or quality control), HACCP system is a preventive system to correct problems before they affect the safety of the food, you have to plan in advance to correct potential deviations from established critical limits. HACCP is a systematic preventive approach to food safety that addresses physical, chemical, and biological hazards as a means of prevention rather than finished product inspection.

The Law of Ukraine "On Basic Principles and Requirements for Safety and Quality of Food Products"(hereinafter – the Law) introduced the HACCP system at all stages of production and circulation.

In accordance with the Law, HACCP system is flexible where appropriate taking into account the nature and the size of the implementing company/organization. The main issue is safe and higher-quality food products, not the complication activity of the food industry enterprises.

The implementation of this system requires much time and resources, so the Law provides transition periods. A methodological instructions for implementation of HACCP should be developed and approved during 3 years for small businesses and the year for other businesses.

One of the innovations of legislation on food safety is an article 33 of the Law of Ukraine «On Amending Certain Legislative Acts of Ukraine as regards to Food Products» which provides an opportunity development of methodological instructions for associations of market operators in the procedure prescribed by the Law. It is a common practice in the European Union.

Important goal of the new general and specific hygiene rules is to ensure a high level of consumer protection with regard to food safety.

Certainly, to achieve this goal it is necessary to use an integrated approach starting with raw materials production to output of products to the market or its export. Besides the Law, it is necessary to regulate the safety of animal feed. Indeed, the hygienic requirements for production of animal feed are a part of the system of food safety control at all stages of their production and circulation "from field to table". Also important is the introduction of the certification of production processes of agricultural products for the Global GAP system.

*Keywords: the foodstuffs hygiene, the food safety, the HACCP principles, the legislation adaptation*

Питання якості та безпеки продуктів харчування, як основного фактору підвищення потенціалу здоров'я нації, є надзвичайно актуальними для усіх країн

світу. «Ми є те, що ми їмо». Цей вислів Поля Брега є аксіомою. Враховуючи загрозові статистичні дані в Україні щодо смертності від отруєнь небезпечними продуктами харчування, тривалості життя, екології, дитячої смертності тощо, впровадження ефективної системи забезпечення безпечності продуктів харчування є одним із першочергових завдань.

Крім того, реалізація експортного потенціалу нашого агропромислового комплексу, ефективний захист прав споживачів стануть можливими лише у разі приведення українського законодавства у сфері харчової безпеки у відповідність із відповідним законодавством Європейського Союзу.

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

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

Угода дає можливість українським виробникам не лише вийти на ринок ЄС, а й зробити безпечнішими продукти харчування для національного споживача. Для цього мають бути адаптовані європейські стандарти безпечності продуктів харчування, у тому числі принципи гігієни продуктів харчування, створені умови для впровадження систем контролю, ліквідовані корупційні ризики у вигляді надмірного контролю та обтяжливих дозвільних процедур.

Проблемами вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері безпечності та якості продуктів харчування присвячені праці вчених-правознавців та економістів: К. Настечко, К. Онул, М. Маренич, М. Гребенюка, Н. Марюхи, О. Поліводського, Т. Коваленко, С. Аранчій, Я. Добідовської та інших науковців.

Метою дослідження є аналіз окремих аспектів законодавства ЄС та України у сфері гігієни харчових продуктів, пошук шляхів вдосконалення національного

законодавства, що забезпечувало б здоров'я і благополуччя громадян, високий ступінь захисту життя і здоров'я.

Загальні засади правового регулювання безпечності харчових продуктів тваринного та рослинного походження в ЄС викладені, зокрема, в таких правових актах: загальний документ про харчові продукти – Регламент Європейського Парламенту та Ради № 178/2002 від 28 січня 2002 року про встановлення загальних принципів і вимог продовольчого права, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів і встановлення процедур у питаннях, пов'язаних із безпекою харчових продуктів; пакет вимог щодо гігієни (аналіз ризиків і критичні контрольні точки НАССР) – Регламент Європейського Парламенту та Ради № 852/2004 від 29 квітня 2004 року про гігієну продуктів харчування, Регламент Європейського Парламенту та Ради № 853/2004 від 29 квітня 2004 року про встановлення вимог до гігієни харчових продуктів тваринного походження, Регламент Європейського Парламенту та Ради № 183/2005 від 12 січня 2005 року про встановлення вимог до гігієни кормів; офіційні механізми контролю – Регламент Європейського Парламенту та Ради № 882/2004 від 29 квітня 2004 року про офіційні заходи контролю, які застосовуються для забезпечення підтвердження відповідності з продовольчим законодавством, правилами здоров'я та захисту тварин, Регламент Європейського Парламенту та Ради № 854/2004 від 29 квітня 2004, який повинен використовуватися на додаток до Регламенту № 882/2004 та встановлює спеціальні правила організації офіційного контролю над продукцією тваринного походження, призначеної для споживання людиною.

Законодавство ЄС у сфері гігієни продуктів харчування складається із низки регламентів, зокрема: Регламент № 852/2004, має назву «Гігієна 1», встановлює загальні правила гігієни харчових продуктів для операторів ринку харчових продуктів. Крім того, Регламент № 853/2004 або «Гігієна 2», встановлює спеціальні правила щодо гігієни харчових продуктів тваринного походження для власників харчових підприємств. Вони застосовуються до необроблених і оброблених продуктів тваринного походження.

Гігієна харчової продукції у Регламенті № 852/2004 означає заходи та умови, які необхідні для здійснення контролю небезпечних факторів та забезпечення придатності харчової продукції для людського споживання, враховуючи її цільове використання [1].

Регламент № 852/2004 встановлює загальні правила гігієни харчових продуктів, виходячи з наступних базових принципів:

- відповідальність за безпеку харчової продукції несе оператор ринку;
- забезпечення безпеки харчової продукції на всіх етапах харчового ланцюжка, починаючи з етапу виробництва сировини;
- зберігання замороженої харчової продукції в одному температурному режимі на всіх етапах харчового ланцюжка;
- обов'язковість розробки та запровадження постійно діючих процедур, що ґрунтуються на принципах НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Point – системи аналізу ризиків та контролю у критичних точках);
- методичні посібники щодо застосування належних практик є важливим інструментом щодо надання допомоги підприємствам харчової галузі на всіх рівнях виробництва у дотриманні санітарно-гігієнічних правил та застосуванні принципів НАССР;
- встановлення мікробіологічних критеріїв і вимог до контролю температури, які базуються на науковій оцінці ризиків;
- імпортовані товари мають однакові або еквівалентні вимоги щодо гігієни харчових продуктів, з тими, що діють в ЄС.
- гнучкість у сфері застосування тих чи інших положень.

Регламент не використовується по відношенню до:

- виробництва для особистого домашнього використання;
- домашньої підготовки, переробки або зберігання харчових продуктів з метою їх особистого домашнього споживання;
- прямих поставок невеликої кількості первинних продуктів виробником кінцевому споживачеві або місцевому закладу роздрібної торгівлі (це регулюється національним законодавством).

Безпека харчової продукції залежить від декількох факторів. По-перше, у нормативно-правових актах має бути визначений мінімальний рівень санітарно-гігієнічних вимог, а по-друге – система офіційного контролю щодо дотримання операторами ринку санітарно-гігієнічних вимог, а по-третє – впровадження системи та процедури безпеки харчової продукції, які ґрунтуються на принципах НАССР [1].

Загальні санітарно-гігієнічні вимоги встановлені у Додатку II Регламенту № 852/2004 та стосуються приміщень, де здійснюються будь-які операції пов'язані з харчовою продукцією, приміщень, де харчова продукція готується, обробляється або переробляється, пересувних та/або тимчасових приміщень (таких як палатки, ринкові прилавки, транспортні засоби з яких здійснюється торгівля), приміщення, які в основному застосовуються як житлові будинки, але які регулярно використовуються для підготовки харчової продукції з метою її подальшого продажу на ринку, та торгові автомати.

Крім того встановлені гігієнічні вимоги щодо транспорту, водопостачання, харчових відходів, персоналу, упаковок та обгортки для харчових продуктів, термічної обробки.

Суттєвим моментом є вимога щодо проведення навчань с персоналом з питань гігієни та застосування принципів НАССР.

У регламенті встановлений гнучкий підхід щодо гігієнічних вимог в залежності від особливостей виробництва. Операторові ринку надано право самостійно вирішувати більшість питань стосовно організації виконання вимог щодо гігієни, адже відповідальність за безпечність та якість продукції несе саме він.

Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (далі – Закон)[2], який став першим етапом адаптації українського законодавства у сфері безпечності та якості харчових продуктів до законодавства ЄС, закріпив гігієнічні вимоги щодо поводження з харчовими продуктами в окремому розділі.

Враховуючи певні складнощі при реалізації таких положень, встановлений перехідний період терміном 2 роки. Отже, з 20 вересня 2017 року гігієнічні вимоги щодо первинного виробництва продуктів харчування, а також гігієни приміщень, гігієни рухомих форм, гігієни транспорту під час перевезення харчових продуктів, гігієни обладнання, на якому виробляються продукти, гігієни відходів, постачання води, персоналу, упаковки повинні виконуватися.

Необхідно зазначити, що положення глави VII майже повністю відтворюють вимоги Регламенту № 852/2004. Між тим є певні відмінності. Наприклад, ст. 43 Закону щодо рухомих та/або тимчасових потужностей вимагає наявності засобів для підтримання належної особистої гігієни [2]. Але поняття належної особистої гігієни є оціночним, а тому варто було деталізувати які саме засоби мають бути у наявності (обладнання для гігієнічного миття та сушки рук, гігієнічні санітарні пристрої та роздягальні).

Відповідальність оператора ринку в межах своєї діяльності за недотримання вимог законодавства про безпечність харчових продуктів є базовим принципом законодавства про харчову безпеку. Отже, саме оператори ринку мають гарантувати відповідність вимогам гігієни усіх стадій виробництва та реалізації продуктів харчування, які знаходяться під їх контролем.

Найбільш дієвою системою, що гарантує максимальну безпечність харчових продуктів є система аналізу ризиків, небезпечних чинників і контролю критичних точок – НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Point).

У порівнянні з методами, які тривалий час використовувалися в Україні, такими як інспектування або контроль якості, система НАССР використовує науково обґрунтований превентивний підхід, що дозволяє перейти від випробування кінцевого продукту до розробки запобіжних методів, та забезпечити недопущення, усунення або мінімізацію загроз безпечності харчового продукту.

Система НАССР дозволяє гарантувати виробництво безпечної продукції шляхом ідентифікації й контролю небезпечних чинників. Це потужна система, що може застосовуватися до великого спектру простих і складних операцій. Вона використовується для забезпечення безпечності харчових продуктів протягом



усього ланцюга виробництва і реалізації. Система НАССР є перевіреною системою, яка, надає упевненість в тому, що на підприємстві управління безпекою продуктів харчування виконується ефективно. Вона дозволяє підтримувати спрямованість зусиль на безпеку і якість харчової продукції як такої, що має найвищий пріоритет. Особливістю системи НАССР є те, що за її допомогою детально вивчається кожен крок (етап) у виробництві, зберіганні та доставці їжі, виявляються специфічні ризики і небезпеки, впроваджуються ефективні методи контролю та моніторингу. Дана система є ефективним засобом управління з метою захисту процесів від біологічних (мікробіологічних), хімічних, фізичних ризиків забруднення, інших негативних факторів [3].

Принципи НАССР сформульовані на основі підходу, який прийнятий з урахуванням Codex Alimentarius, та складаються з наступних компонентів:

- визначення будь-якого небезпечного фактора, якого треба уникнути чи усунути або зменшити до прийняттого рівня;
- визначення критичних точок контролю в рамках дії або дій, що вимагають контролю для уникнення або усунення небезпечного фактора, або його зменшення до прийняттого рівня;
- визначення граничних значень параметрів у критичних точках контролю;
- розробка й застосування процедур моніторингу, що забезпечують контроль у критичних точках на основі планованих заходів або спостережень;
- розробка коригувальних дій і їх застосування у разі негативних результатів моніторингу;
- розробка процедур верифікації та валідації, які повинні регулярно проводитися для забезпечення ефективності функціонування процедур, основаних на принципах НАССР;
- документування всіх процедур, що належать до НАССР [1].

При внесенні будь-яких змін до продукту, процесу, або до одного з етапів виробництва, оператори ринку повинні переглянути процедуру та внести до неї необхідні зміни.

Така система дозволяє самостійно і постійно контролювати безпечність та якість харчової продукції на всіх етапах її просування від виробника до споживача. І в разі виникнення проблем, оператори ринку мають можливість оперативно ліквідувати негативні наслідки.

Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» запроваджує систему НАССР на всіх етапах виробництва та обігу.

Так, згідно ст. 21 Закону оператори ринку забор'язані розробляти та застосовувати постійно діючі процедури, засновані на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках. Виключенням із цього правила є оператори ринку, що здійснюють первинне виробництво та провадять пов'язану з первинним виробництвом діяльність, транспортування живих тварин, призначених для споживання людиною, транспортування з місця первинного виробництва до потужності продуктів рослинного походження, продуктів рибальства, а також продуктів полювання.

Важливим є наявність у Законі спрощеного підходу щодо застосування НАССР на певних потужностях, за умови, якщо такий підхід забезпечує однаковий рівень захисту здоров'я споживачів, що і в разі запровадження принципів системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках.

Спрощений підхід можливий, коли дотримання загальних гігієнічних вимог, встановлених Законом є достатнім для забезпечення безпечності продуктів харчування. Зокрема, це стосується закладів роздрібної торгівлі, у тому числі палаток, кіосків, прилавків, рухомих транспортних засобів для торгівлі, а також закладів громадського харчування, які здійснюють торгівлю виключно напоями. Крім того, закладам громадського харчування, які здійснюють торгівлю не тільки напоями, пекарням, кондитерським дозволено застосувати НАССР не у повному обсязі [2].

Таким чином, норми Закону щодо впровадження НАССР є достатньо гнучкими, та допускають варіації залежно від розміру та характеру діяльності потужностей. До того ж перелік потужностей не є виключним, та може бути

розширений у методичних настановах. Суттєвим нововведенням Закону є відсутність обов'язковості сертифікації НАССР. Головним є випуск доброякісної та безпечної продукції, а не ускладнення діяльності підприємств харчової промисловості.

Оскільки запровадження цієї системи потребує часу та певних ресурсів законом передбачені значні перехідні періоди. Так, повинні впровадити систему НАССР з 2017 року потужності, які провадять діяльність з харчовими продуктами, у складі яких є необроблені інгредієнти тваринного походження. До 2018 року відтерміновано строк впровадження НАССР для потужностей, які провадять діяльність з харчовими продуктами, у складі яких відсутні необроблені інгредієнти тваринного походження. Малим потужностям надано термін до 2019 року для розробки та впровадження НАССР [4].

Протягом року, а для малих підприємств – 3 років, мають бути розроблені та затверджені методичні настанови щодо впровадження НАССР [4]. Такі настанови повинні містити детальні плани щодо використання принципів НАССР, у тому числі строки зберігання документів і записів.

Однією із новацій законодавства про харчову безпеку є передбачена ст. 33 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» можливість розробки методичних настанов об'єднаннями операторів ринку за встановленою процедурою [4].

Такий порядок є загальнопоширеною європейською практикою. Наприклад, Регламент № 852/2004 у ст. 9 передбачає участь представників бізнесу та груп захисту прав споживачів у процесі розробки методичних настанов щодо застосування санітарно-гігієнічних норм та використання принципів НАССР[1].

Слід зазначити, що п. 6 ст. 25 Закону України «Про захист прав споживачів»[5] закріплено право об'єднань споживачів вносити пропозиції щодо розроблення нормативних документів, які встановлюють вимоги до якості продукції. Між тим відсутність механізму реалізації такого права фактично нівелює можливість участі таких об'єднань у консультаціях.

Головною метою нових загальних та специфічних гігієнічних правил є

забезпечення високого рівня захисту споживачів, через безпечність харчової продукції. Безумовно, для досягнення такої мети необхідно використовувати комплексний підхід, починаючи з виробництва сировини до виходу продукції на ринок або її експорту.

Проведений аналіз законодавства у сфері гігієни продуктів харчування дає підстави стверджувати, що Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» є суттєвим кроком на шляху впровадження в Україні європейської системи безпечності харчових продуктів. Системи, де споживач є найбільш захищеним, а харчовий бізнес убезпечений від зайвого навантаження.

Проте, це лише перший крок. Україна має наблизити своє законодавство про санітарні та фітосанітарні заходи щодо охорони не тільки життя і здоров'я людей, а також тварин та рослин, до законодавства ЄС. З метою нормативного упорядкування засад виробництва, обігу, забезпечення гігієни, маркування та презентації кормів, формування належної практики годування тварин, взаємодії між органами виконавчої влади та операторами ринку був розроблений законопроект «Про корми»[6]. Проект закону розроблений із врахуванням положень Регламентів № 178/2002, № 767/2009, № 183/2005. Отже, прийняття закону буде черговим етапом виконання Україною взятих зобов'язань в рамках Угоди.

Закріплення гігієнічних вимог щодо виробництва кормів для тварин є складовою системи контролю безпечності харчових продуктів на всіх етапах їх виробництва та обігу «від лану до столу».

Крім того, важливим є впровадження сертифікації процесу виробництва сільськогосподарської продукції за системою Global GAP, який є єдиним стандартом, що містить вимоги саме для первинних виробників. Головним принципом такої системи є відстеження технології вирощування, та крім інших, включає такі компоненти, як походження і якість насінневого матеріалу, придатність ґрунтів для ведення сільськогосподарського виробництва, аналіз ґрунтів і адекватність розробленої системи удобрення, застосування системи

захисту рослин, що у кінцевому рахунку впливає на безпечність продуктів харчування.

### Література

1. Регламент 852/2004 Европейского Парламента и Совета от 29 апреля 2004 года, о гигиене продовольственных продуктов [...] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/usefulinf/files/es852-2004.pdf>
2. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів [Електронний ресурс] : Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80>
3. Окман С. НАССР привчив харчовиків регулярно мити руки [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://kolomyua.org/se/sites/pb/34216/>
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів [Електронний ресурс] : Закон України від 22.07.2014 № 1602-VII – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-18>.
5. Про захист прав споживачів [Електронний ресурс] : Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1023>
6. Проект Закону про корми [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55372](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55372)

Чурилова Т.М., Малус А.І. Окремі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері гігієни харчових продуктів // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 94-97 / [Електронний ресурс] / Сайт «Юридичний науковий електронний журнал» – Режим доступу : [http://lsey.org.ua/5\\_2015/26.pdf](http://lsey.org.ua/5_2015/26.pdf)