

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ І ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

HARMONIZATION OF UKRAINIAN LEGISLATION AND EUROPEAN UNION IN FIELD OF FOOD SAFETY CONTROL

Чурилова Т.М.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри судочинства та міжнародного права
Сумського державного університету

Малус А.І.,

студентка
Сумського державного університету

Стаття присвячена дослідженню окремих аспектів законодавства ЄС та України у сфері контролю безпечності харчових продуктів, рівня адаптації та пошуку шляхів вдосконалення національного законодавства, що забезпечувало б високий ступінь захисту життя і здоров'я. У науковій статті проаналізовано законодавство України, а також практичні напрацювання країн ЄС у сфері контролю за безпечністю харчових продуктів, зокрема на прикладі Данії.

Ключові слова: контроль безпечності харчових продуктів, державний орган, адаптація законодавства, система державного регулювання, державний контроль.

Статья посвящена исследованию отдельных аспектов законодательства ЕС и Украины в сфере контроля безопасности пищевых продуктов, уровня адаптации и поиска путей усовершенствования национального законодательства, которое обеспечивало бы высокую степень защиты жизни и здоровья. В научной статье проанализировано законодательство Украины, а также практические наработки стран ЕС в сфере контроля за безопасностью пищевых продуктов, в частности на примере Дании.

Ключевые слова: контроль безопасности пищевой продукции, государственный орган, адаптация законодательства, система государственного регулирования, государственный контроль.

The article deals with investigation of certain aspects of Ukraine and EU legislation in field of food safety control, level of adaptation and find ways to improve national legislation that would be provide a high level of protection of human life and health. In scientific article analyzed Ukrainian legislation and practical results of EU countries in field of food safety control for example Denmark.

Key words: food safety control, public authority, adaptation of legislation, state regulation system, state control.

Актуальність теми. Україна має потенційні можливості стати «вагомим гравцем» на світовому ринку продовольства. З 1 січня 2016 року Європейський Союз і Україна розпочали застосування положень поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі (ПВЗВТ), що є частиною Угоди про асоціацію, підписаної в червні 2014 року.

Сільське господарство є однією з галузей економіки, умови виробництва та експорту продукції якої мають суттєво змінитися, адже положення Угоди передбачають застосування вітчизняними товаровиробниками європейських стандартів щодо якості та безпечності продукції. Вироблена за такими стандартами продукція може безперешкодно потрапити на європейський ринок, а отже, відкриває перед виробниками нові можливості для розвитку та зростання.

Гармонізація законодавства України у сфері безпечності продуктів харчування з аналогічним законодавством ЄС – складна робота, яка потребує не тільки політичної підтримки, а й зацікавленості та розуміння з боку виробників та споживачів. Досягнення бажаного результату є можливим за умови реформування правової, регуляторної та інституційної сфер.

Певні кроки на шляху адаптації українського законодавства до законодавства ЄС вже зроблені. Так, Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (далі – закон), прийнятий у 2015 році у новій редакції, побудований на принципах та вимогах до безпечності харчових продуктів, які діють в ЄС. Однією з ключових переваг закону є запровадження в Україні моделі європейської системи забезпечення безпеки харчових продуктів, яка побудована на принципі «від лану до столу».

Крім того, закон змінив вектор відповідальності за безпечність продукції. Згідно зі ст. 20 за виконання вимог законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів відповідають оператори ринку в межах

діяльності, яку вони здійснюють [1]. Такий підхід вимагає суттєвої трансформації функцій державних органів у сфері контролю за безпечністю харчових продуктів.

Проблемам вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері контролю за безпечністю харчових продуктів присвячені праці вчених-правознавців та економістів: В. Єрмоленка, В. Юрчишина, В. Корнієнко, І. Шуміло, К. Настечко, К. Онул, М. Маренич, М. Гребенюка, Н. Марюхи, О. Бородіної, О. Поліводського, С. Аранчій, Т. Коваленко, Я. Добідовської та інших науковців.

Метою дослідження є аналіз законодавства України, практичних напрацювань країн ЄС у сфері контролю за безпечністю харчових продуктів, пошук оптимальної моделі системи контролю в Україні, що забезпечувала б сприятливе бізнес-середовище, вільний обіг безпечних харчових продуктів, високий ступінь захисту життя і здоров'я людей.

Виклад основного матеріалу. З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади постановою Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 року була утворена Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба). Створення служби здійснювалося шляхом перетворення Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, приєднання Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби [2].

Положення про Держпродспоживслужбу було затверджене лише через рік постановою КМУ від 02 вересня 2015 року № 667 [3], територіальні органи Держпродспоживслужби утворені постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1092 [4].

Проте питання фінансування були вирішені лише у січні 2016 року відповідним розпорядженням КМУ № 76-р, а також затверджено їх структуру [5].

Отже, контрольні функції покладені на єдиний державний орган (за термінологією закону, компетентний орган). Створену службу можна без перебільшення назвати мультифункціональною, адже коло повноважень охоплює реалізацію державної політики та контроль у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (в частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і реклами у цій сфері [3].

Перший етап на шляху формування системи контролю, пов'язаний із створенням компетентного органу, підходить до завершення, проте попереду значно складніша робота щодо визначення принципів, процедури та підходу забезпечення безпечності харчових продуктів.

Нагадаємо, що тривалий час в Україні діяла система, в якій держава забезпечувала безпечність харчових продуктів шляхом надмірного регулювання діяльності операторів ринку. Контроль здійснювався щодо кінцевого продукту, що не гарантувало безпечності. Крім того, наявність обтяжливих дозвільних процедур, надмірного контролю створювали корупційні ризики.

У ЄС діє принципово інший підхід: держава лише визначає параметри безпечності продукції та здійснює контроль за їх дотриманням, а всі інші функції покладені на учасників ринку. Крім того, активно працюють спільні споживачів, асоціації товаровиробників, екологічні активісти – вони є розробниками більшості стандартів. А конкуренція на ринку й свідомість споживачів вимагають від виробників забезпечувати якість продукції та постійно її підвищувати.

Система державного регулювання безпечності харчових продуктів в ЄС побудована таким чином, щоб уникнути зайвого навантаження на бізнес. Вимоги встановлюються лише тією мірою, якою це потрібно для гарантування безпечності. Результатом такої політики є ефективне використання коштів, «дружне відношення» до підприємств, де контролюючий суб'єкт сприймається, як учитель, головною метою якого є навчити виробника, а не покарати. Така система вигідна всім учасникам процесу: споживачам, операторам ринку та державі.

Загальні правила офіційного контролю у законодавстві Європейського Союзу закріплені Регламентом № 854/2004 Європейського парламенту та Ради про особливі правила організації офіційного контролю продуктів тваринного походження [6] та Регламентом № 882/2004 Європейського парламенту і Ради про особливі правила перевірки дотримання законодавства про харчові продукти та корми для тварин, охорону здоров'я та благополуччя тварин [7].

Процедурні питання закріплені у відповідності принципам, які є базовими при здійсненні контролю. Так, офіційний контроль має проводитися регулярно, без попереднього повідомлення, виключно компетентним органом, базуватися на аналізі ризиків, охоплювати всі етапи виробництва та обігу харчових продуктів і кормів, стосуватися харчових продуктів і кормів, які експортуються з ЄС, вводяться в обіг на його території та імпортуються в ЄС із третіх країн [7].

Компетентний орган (кожна країна самостійно визначає, яким він буде) повинен відповідати низці критеріїв. Зокрема, кваліфікований кадровий склад, наявність або доступ до відповідних лабораторних потужностей для досліджень (лабораторії мають бути оцінені та акредитовані відповідно до європейських стандартів), наявність відповідного устаткування й оснащення для ефективного проведення контролю, наявність планів дій у разі надзвичайної ситуації, а також готовність реалізувати такі плани

в разі необхідності, чітка та ефективна співпраця між підрозділами у рамках компетентного органу [7].

Наступним етапом побудови системи ефективного контролю безпечності харчових продуктів в Україні має бути прийняття нормативно-правового акту, який закріплює процедуру та відповідні вимоги щодо здійснення офіційного контролю.

З цією метою розроблений законопроект «Про державний контроль у сфері забезпечення безпечності якості харчових продуктів, кормів, благополуччя тварин», який приводить вітчизняне законодавство у відповідність із Регламентами ЄС № 854/2004, № 882/2004, № 669/2009 та Директивою Ради ЄС № 97/78/ЄС. Він регламентує, як має здійснюватися державний контроль представниками компетентного органу виконання – операторами ринку вимог законодавства про безпечність харчових продуктів та кормів, а також законодавства про здоров'я та благополуччя тварин. Проект виписує вимоги до компетентного органу, обов'язки та повноваження державних інспекторів [8].

Загальні вимоги до проведення контролю вміщені у ст. 15 законопроекту. Зокрема закріплено важливе положення про те, що державний контроль здійснюється без попередження оператора ринку під час роботи потужності. Винятком є випадки, коли завчасне повідомлення є важливим фактором забезпечення результативності контролю у разі планування проведення аудиту постійно діючих процедур, що засновані на принципах НАССР. Державний аудит постійно діючих процедур, що засновані на принципах НАССР, проводиться за умови письмового повідомлення оператору ринку не пізніше, ніж за три робочі дні до здійснення такого заходу [8]. Періодичність проведення державного контролю ґрунтується на ризик-орієнтованому підході.

Слід підкреслити, що до прийняття спеціального закону та внесення відповідних змін державний контроль у зазначеній сфері здійснюється за правилами Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Згідно з п. 4 ст. 5 цього закону органи державного нагляду (контролю) здійснюють планові заходи з державного нагляду (контролю) за умови письмового повідомлення суб'єкта господарювання про проведення планового заходу не пізніше, як за десять днів. В іншому разі суб'єкт господарювання має право не допускати посадову особу до здійснення перевірки [9].

Безумовно, для сфери забезпечення безпеки харчових продуктів такий стан речей є неприпустимим.

Крім того, пунктом 3 прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-VIII встановлено, що в 2015 та 2016 роках перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців з обсягом доходу до 20 млн грн за попередній календарний рік контролюючими органами здійснюються виключно з дозволу КМУ [10].

Не дивлячись на те, що норма закону № 71-VIII, що обмежує можливість перевірок, суперечить пункту 2 додатку С «Процедури контролю, інспекції та ухвалення» Угоди СОТ з санітарних і фітосанітарних заходів, яка є частиною Угоди СОТ, ратифікованої Україною, можливість здійснення контролю безпечності харчових продуктів за таких умов залежить від трактування питання окремими державними органами та суддями. Такий стан речей є неприпустимим.

На нашу думку, закріплення у законопроекті «Про державний контроль у сфері забезпечення безпечності якості харчових продуктів, кормів, благополуччя тварин» потребує питання оприлюднення на офіційному сайті компетентного органу (Держпродспоживслужби) чек-листів для операторів ринку, а також рекомендацій, роз'яснень та настанов щодо процедурних питань.

У країнах ЄС практика надання рекомендацій операторам харчового бізнесу та інформування їх у письмовому

вигляді з питань, пов'язаних із забезпеченням дотримання законодавства, є частиною традиційних підходів.

Операторів харчового бізнесу повідомляють у письмовому вигляді про ті порушення, які були виявлені інспектором під час візиту, і пропонують їм надати звіт до відповідної інспекції про заходи, які було вжито для усунення цих порушень. У ряді країн ЄС за результатами проведених перевірок існують електронні бази даних, які дають можливість оператору харчового бізнесу отримати доступ до звіту стосовно його підприємства (за допомогою пароля, встановленого спеціально для його підприємства) і внести туди дані щодо усунення порушень. З листа інспектора має бути зрозуміло, що оператору необхідно зробити і чому це необхідно зробити. Недотримання зазначених вимог протягом встановленого терміну є правопорушенням. Для того, щоб визначити час для проведення будь-яких структурних змін (реконструкції, переобладнання), інспектор повинен обговорити це з представниками підприємства [11].

Також є сенс на рівні Закону про державний контроль врегулювати питання співпраці різних підрозділів Держпродспоживслужби. Враховуючи певні ризики об'єднання функцій оцінки та регулювання ризиків в одному органі, необхідно забезпечити розмежування цих функцій, як абсолютно окремих процедур за повноваженнями та відповідальністю.

Для України, яка тільки починає вибудовувати ефективну систему контролю безпечності харчових продуктів, корисним є досвід країн ЄС, які вже мають досягнення та напрацювання у цій сфері.

Одним із найбільших експортерів харчової продукції в ЄС є Данія. Данська система харчової промисловості відповідає принципам продовольчого права ЄС та має таку структуру:

Міністерство харчової промисловості, сільського господарства та рибальства (MFAF) – основний орган, відповідальний за впровадження та контроль безпечності харчової продукції, сфера його відповідальності охоплює весь харчовий ланцюг «від лану до столу». Міністерство поділяється на чотири окремих органи, які мають як адміністративну, так і контролюючу функцію: Адміністрація з ветеринарних питань та харчової продукції Данії, Управління рослин, Данське агентство харчової промисловості та Управління рибного господарства.

Адміністрація з ветеринарних питань та харчової продукції Данії (DVFA) має на меті підвищення безпечності та якості харчової продукції. DVFA має координувати процес контролю, наприклад, шляхом узгодження професійних оцінок і методів, а також шляхом гарантування дотримання інструкцій щодо пріоритетності, звітування та періодичності інспекцій. Даний орган за потреби проводить ризик-орієнтовані перевірки, застосовує санкції, достатні для забезпечення дотримання встановлених вимог та простежує джерело проблеми вздовж усього виробничого ланцюга.

Управління рослин відповідає за проведення перевірок компаній і ферм, контролює насіння, виробництво та безпечність кормів, безпечність та якість рослин, органічне сільське господарство.

Данське агентство харчової промисловості провадить сільськогосподарську політику і керує схемами субсидій ЄС щодо сільськогосподарської продукції.

Перевірки зазвичай проводяться без попередження, але у певних випадках регіональні контролюючі органи заздалегідь повідомляють підприємство про перевірку. Незалежно від того, було попередження про перевірку, чи ні, компанія повинна створити всі умови для її проведення і всіляко допомагати інспекторам.

У Данії підприємства перевіряються згідно з групою ризику, до якої може бути віднесена його діяльність. Кількість перевірок зменшується при зниженні групи ризику та у разі, якщо за результатами чотирьох перевірок протягом одного року підприємство не отримало жодних зауважень щодо гігієни або безпечності. Такі підприємства називають «елітними», і їх перевіряють рідше.

Підприємства класифікуються в межах шести груп ризиків, ґрунтуючись на 7 чинниках (мікробіологічних та хімічних). Роздрібні продавці перевіряються інспектором від трьох разів на рік до одного разу на п'ять років. Інспектори застосовують так званий підхід «чотирьох елементів». Вони завжди перевіряють звіти, складені за результатами попередніх інспекцій; гігієну (приміщення і обладнання); наявність і дієвість програми самоконтролю; останній елемент може варіюватися (маркування, добавки, склад харчової продукції тощо). Оптових продавців інспектори перевіряють від семи разів на рік до одного разу на два роки.

Суми грошових зборів і штрафів не є чітко визначеними. Штрафи накладаються відповідно до сум, які було стягнуто в подібних випадках. Існують чотири види санкцій: попередження (не має юридичного статусу, але є важливим для визначення групи ризику), повідомлення про здійснення певних примусових заходів (заборона, вимога усунути недоліки, навчання та консультування), адміністративний штраф (виписується, якщо порушення несерйозне і зафіксоване вперше) та повідомлення поліції з метою судового переслідування (важкі або повторні порушення).

Контролюючі заходи можуть бути різними – від моніторингу і відбору зразків до перевірки, аудиту та вжиття певних заходів у разі недотримання вказівок інспекторів. Існує система внутрішнього аудиту для контролю якості роботи всіх інспекційних органів. Регіональні управління з ветеринарії та харчової продукції контролюють ефективність і чіткість роботи інспекторів, перевіряючи їх звіти з точки зору зрозумілості, єдиного підходу, дотримання законодавчих вимог.

Законодавством Данії передбачене проведення щорічної бесіди – обговорення результатів роботи кожного працівника DVFA. Існують письмові інструкції щодо проведення таких обговорень. Бесіди документуються та зберігаються в особовій справі співробітника.

В Інтернеті можна знайти звіти, складені за результатами перевірок, а в місцях продажу харчової продукції розміщені стенди, з яких громадськість дізнається про оцінку підприємства інспектором. Відкритий для широкого доступу і щомісячний звіт про випадки відкликання харчової продукції та кормів, а на сайті Міністерства харчової промисловості, сільського господарства та рибальства Данії постійно поновлюються дані Системи швидкого оповіщення [12].

Висновки. Не існує універсальної моделі державного регулювання у сфері безпечності харчових продуктів, яка б задовольняла всі без винятку країни. Проте головною метою, спільною для всіх, є найвищий рівень безпечності для споживачів, комфортні умови для виробників та результативний контроль.

Формування, апробація ефективної системи контролю в Україні займе певний час, та наша країна має великий досвід виробництва високоякісної сільськогосподарської продукції. Реформування застарілої, недієвої системи контролю безпечності харчових продуктів надасть можливість не лише вийти на ринок ЄС, а й забезпечити впевненість власним споживачам, дозволить нарощувати експорт в інші країни світу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 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>.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
3. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP150667.html
4. Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1092. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248739086>.
5. Деякі питання забезпечення діяльності Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 № 76-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/76-2016-%D1%80>.
6. Регламент 854/2004 Европейского парламента и Совета № 854/2004 от 29 апреля 2004 года, об установлении особых правил организации официального контроля над продукцией животного происхождения [...]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a67.
7. Регламент Европейського Парламенту та Ради № 882/2004 від 29 квітня 2004 року про офіційні заходи контролю, які застосовуються для забезпечення підтвердження відповідності [...]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.milkiland.nl/upload/pdf/laws/es/ES_882-2004_ukr.PDF.
8. Про державний контроль у сфері забезпечення безпечності якості харчових продуктів, кормів, благополуччя тварин. [Електронний ресурс] : Законопроект від 17.06.2014 № 4986-1. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4986-1&skl=8.
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. [Електронний ресурс] : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/877-16/conv>.
10. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи. [Електронний ресурс] : Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
11. Законодавство ЄС у сфері безпеки продуктів харчування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tpp.ks.ua/poslugi/info-resurs-zelena-informatsiya/1585-2014-12-10zi.html>.
12. Контроль безпечності харчової продукції: корисні уроки інших країн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2015>.