

УДК 342.9

**В. І. Теремецький**

## **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ**

Проаналізовано національне законодавство та праці вітчизняних учених, присвячені удосконаленню законодавства у сфері безпеки та якості харчових продуктів в Україні. Підтримано необхідність прийняття Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2020 року» та сформульовано його основні пріоритети. Обґрунтовано важливість внесення коректив до проекту Закону України «Про упаковку та відходи упаковки» (закріпити у ст. 4 «Вимоги до упаковки» вимоги до безпеки та компетентність центрального органу виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, затверджувати показники, яким має відповідати упаковка призначена для продуктів харчування).

*Ключові слова: законодавство у сфері безпеки та якості харчових продуктів, безпека та якість харчових продуктів, вимоги до упаковки, харчові продукти.*

**Постановка проблеми.** Розвиток законодавства у сфері безпеки та якості харчових продуктів в Україні повинен здійснюватися комплексно з урахуванням останніх тенденцій національної правової системи та норм міжнародного права. В Україні становлення законодавства у вказаній сфері обумовлюється необхідністю підвищення рівня правової культури населення (споживачів), а також зміною правової свідомості, юридичного мислення та відчуття відповідальності операторів ринку, співробітників правозастосовних і контролюючих органів, формуванням у них усвідомлення пріоритетності забезпечення нормами адміністративного права прав людини на безпеку та якісне харчування. Соціальні, політичні, правові зміни, що відбулися в Україні останніми роками, диктують необхідність нових поглядів на проблему адміністративно-правових способів забезпечення безпеки та якості продуктів харчування, захисту прав споживачів відповідно до напрацьованих світовим співтовариством стандартів, принципів і норм.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом посилюється науковий інтерес до окресленої проблематики, що свідчить про актуальність проведення науково-правових досліджень у вказаному напрямі. Прикладом цього є праці таких науковців, як: Н. М. Богатко, Т. М. Димань, Л. П. Загоруй, Т. Г. Мазур, С. А. Яценко (в аспекті менеджменту якості харчових продуктів) [1], І. А. Грицьк, А. О. Ісичко, О. А. Мінін (в аспекті правового регулювання сфери захисту прав споживачів) [2], С. І. Бугера, М. В. Гребенюк, Т. М. Чурилова (присвячені аналізу досконалості правового регулювання забезпечення та якості харчових продуктів). Утім, існуючі наукові здобутки свідчать про наявність дискусійних питань, які потребують подальшого наукового та законодавчого розв'язання.

**Формування цілей.** Мета статті полягає в дослідженні окремих проблем правового регулювання відносин у сфері безпеки та якості харчових продуктів.

**Виклад основного матеріалу.** Серед переліку міжнародних правових актів, які регулюють питання забезпечення безпеки харчових продуктів у науковій літературі виділяється вісім регламентів, вісім директив [3, с. 158–159; 4, с. 229–230]. Основним актом європейського законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки є Регламент Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу (далі – ЄС) «Про встановлення загальних принципів і вимог законодавства про харчові продукти, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів і встановлення процедур у питаннях, пов'язаних з безпекою харчових продуктів» від 28.01.2002 № 178/2002, який вважається продовольчим законом Європи.

Для адаптації правового регулювання якості сільськогосподарської продукції до вимог ЄС С. І. Бугера вважає доцільним: 1) розробку Національної концепції системи правового регулювання якості сільськогосподарської продукції з урахуванням особливостей вітчизняного аграрного ринку та міжнародних вимог; 2) ефективне поєднання адміністративних та економічних важелів впливу на процес формування якісних показників сільськогосподарської продукції як базових чинників її конкурентоспроможності; 3) розробку програми адаптації вітчизняного законодавства з питань правового регулювання якості сільськогосподарської продукції до вимог ЄС [3, с. 161]. Т. М. Чурилова одну з головних проблем, що обумовлює недосконалість національного законодавства у сфері продовольчої безпеки бачить у відсутності розмежування правового регулювання питань безпеки та якості харчових продуктів. Учена також звертає увагу на відсутність закріплення в Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» принципу прозорості та об'єктивності, а саме залучення громадськості у формі консультацій та обов'язковості доведення до загального відома широкою громадськістю інформації про рішення та дії органів влади [5, с. 63].

Основними нормативно-регулятивними шляхами підвищення якості, безпеки, сумірної вартості продукції вітчизняних виробників дитячого харчування посадовці Міністерства аграрної політики та продовольства України (О. І. Куць та В. С. Пахолок) бачать: а) забезпечення прийняття Верховною Радою України підготовленого Мінагрополітики України законопроект «Про внесення змін до ст. 154 Податкового кодексу України щодо стимулювання розвитку виробництва продуктів дитячого харчування»; б) продовження розроблення стандартів і регламентів на виробництво продуктів дитячого харчування відповідно до міжнародних та європейських вимог; в) опрацювання механізму утворення інтегрованих формувань сільгоспвиробників екологічно чистої сировини та підприємств, що виробляють та реалізують продукти дитячого харчування тощо. Реалізація зазначеного вище комплексу заходів сприятиме отриманню сировини

для виробництва якісних продуктів дитячого харчування, підвищенню конкурентоздатності продукції вітчизняного виробництва, забезпеченню стабільного, гарантованого виробництва якісної продукції, у необхідній кількості та асортименті, що є складовою продовольчої безпеки [6, с. 7].

Серед наукових праць, присвячених удосконаленню вітчизняного законодавства в окресленій сфері заслуговує на увагу публікація М. В. Гребенюка [4]. Для виконання плану адаптації законодавства України у сфері безпечності продуктів харчування відповідно до вимог СОТ та ЄС, учений запропонував прискорити прийняття законопроектів: «Про упаковку та відходи упаковки» від 23.01.2008 № 1415, «Про загальну безпеку продукції» від 27.11.2008 № 3421, що є одним з важливих кроків удосконалення правових основ побудови високоефективної вітчизняної системи забезпечення продовольчої безпеки. Також М. В. Гребенюк наголосив на необхідності розробки та прийняття Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2030 року» [4, с. 232].

Убачається, що прийняття законопроекту «Про загальну безпеку продукції», на сучасному етапі вдосконалення законодавства є не актуальним, оскільки зазначені правовідносини на сьогодні переважно регулюються Законами України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» та «Про загальну безпечність нехарчової продукції».

Останній проект Закону України «Про упаковку та відходи упаковки», внесений на обговорення Верховної Ради України 05.02.2016 (реєстраційний № 4028) розроблено з метою забезпечення екологічної безпеки, запобігання негативному впливу відходів упаковки на здоров'я людини і навколишнє природне середовище, залучення вторинної сировини для переробної промисловості України та у зв'язку з необхідністю виконання положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та інших європейських директив. Зміст доопрацьованого законопроекту від 04.07.2016 є проєвропейським у контексті підтримання екологічного балансу середовища, запобігання неконтрольованого розповсюдження неутилізованих відходів у навколишньому середовищі [7]. Утім, цей проект Закону, на жаль, не гарантує безпечності упаковки, яка використовується для пакування продуктів харчування. Про це вказує аналіз ст. 3 «Принципи державної політики у сфері поводження з відходами упаковки», де серед тринадцяти таких засад відсутня згадка про властивість безпечності упаковки та вимоги мінімально допустимого її впливу на зміст запакованого продукту. На європейському рівні першим пунктом серед вимог щодо виробництва та складу упаковки, яка підлягає повторному використанню та відновленню, включаючи повторну переробку (Додаток II до Директиви Європейського Парламенту та Ради 94/62/ЄС від 20.12.1994 «Про упаковку та відходи упаковки») зазначено, що упаковка повинна виготовлятися так, щоб об'єм упаковки та вага були зменшені до мінімальної адекватної величини, для підтримання необхід-

ного рівня безпеки, гігієни та прийнятності для упакованого продукту та для споживача [8].

Значимо, що чинні редакції основних законодавчих актів у сфері безпечності та якості продуктів харчування також не окреслюють вимог до якісного складу самого пакування таких продуктів. Наприклад, Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» у ст. 50 регламентує лише гігієнічні вимоги до пакування харчових продуктів, включаючи первинне пакування [9]. У свою чергу в Законі України «Про дитяче харчування» у чч. 9 та 10 ст. 9 указано, що дитяче харчування фасується в асептичну та/або герметичну упаковку, що має забезпечувати безпечність та збереження поживної цінності продукту протягом визначеного виробником строку придатності до споживання. Упаковка для дитячого харчування виготовляється з матеріалів, дозволених для використання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, для цих цілей [10]. Отже, законодавець висуває тільки вимоги до забезпечення гігієнічних заходів (незабруднена, дезінфікована або асептична, герметична упаковка). Лише у другому випадку законодавець згадує про матеріал для упаковки, але й у цьому випадку він (законодавець) покладається на компетентне рішення відповідного органу виконавчої влади. Закріплення конкретних вимог до компонентів матеріалів та обмежень щодо застосування речовин (елементів), які можуть негативно вплинути на безпечність та якість продуктів харчування, розфасованих у таке пакування, на рівні закону конкретного вираження не мають.

Стаття 4 «Вимоги до упаковки» проекту Закону України «Про упаковку та відходи упаковки» пропонує закріпити вимоги до виробництва та складу упаковки. Показники, яким відповідно до вимог пунктів 3-6 цієї частини має відповідати упаковка, установлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища залежно від типу матеріалу, з якого складається упаковка [7]. Основний акцент ініціаторів законопроекту зроблено на безпеку навколишнього середовища за результатами утилізації або переробки тари, а також безпеку тих осіб, які задіяні в цих процесах. Навіть установлення показників, яким має відповідати така упаковка планується покласти на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Увага на здоров'я та безпеці людини зосереджується лише опосередковано, як на елементі цього середовища. Це доцільно в «геокоsmічному» вимірі, але, зважаючи на безпечність та якість продуктів харчування, як одну з умов охорони здоров'я населення країни, потрібно внести певні корективи до цього законопроекту.

З цього приводу доцільними є пропозиції АПСР «Скло України» до проекту Закону України «Про упаковку та відходи упаковки». По-перше,

це стосується стратегії підходу до зазначеного питання, що знаходить свій вираз уже у запропонованій авторами назві (гіпотезі) статті «Вимоги безпечності упаковок». Тобто першочергово всі вимоги до упаковок мають виходити з пріоритету безпечності. По-друге, це стосується самого змісту (диспозиції) норми – ураховано можливий вплив упаковки на показники безпечності та якості харчової продукції, яка пакується. Автори конкретизують вимоги залежно від матеріалу упаковки, а також окремі вимоги навіть до закупорюючих засобів [11].

Унесення цих доповнень матиме позитивний соціальний ефект для розвитку національного законодавства, яке регламентує забезпечення безпечності та якості харчових продуктів в Україні. Утім, доцільно додати до змісту норми про вимоги безпечності упаковки положення про компетенцію центрального органу виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, затверджувати показники, яким має відповідати упаковка, призначена для продуктів харчування. Це відповідатиме змісту ч. 10 ст. 9 Закону України «Про дитяче харчування» та не суперечить положенням ч. 2 ст. 6 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів». Водночас, враховуючи, що норми закону мають виключати факти двозначного трактування їх положень та бути якомога конкретнішими, слід внести відповідні доповнення-уточнення й до зазначеної норми (ідеться про п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»), виклавши її в такій редакції: «Центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, затверджує:… показники безпечності харчових продуктів, а також матеріалів, з яких виготовляється їх пакування (за наявності) та інших об'єктів санітарних заходів, гігієнічні вимоги до об'єктів санітарних заходів…».

Щодо необхідності прийняття Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2030 року» то варто зазначити, що пріоритетність розвитку агропромислового комплексу в національній економіці зумовлюється винятковою значущістю та незамінністю виробленої продукції сільського господарства в життєдіяльності людини й суспільства. Значна частка первинного виробництва продуктів харчування (неперероблених харчових продуктів, харчових продуктів тваринного походження тощо) здійснюється в межах агропромислової діяльності операторів ринку.

Ураховуючи положення п. d ст. 1 Угоди про асоціацію України з ЄС щодо запровадження умов для посилення економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі завдяки створенню поглибленої й усеохоплюючої зони вільної торгівлі, як це визначено в Розділі IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») цієї Угоди, та підтримання зусилля України стосовно завершення переходу до діючої ринкової економіки, у тому числі

шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* ЄС [12], Україна має вживати всіх необхідних регулятивно-правових заходів до приведення різноманітних секторів економіки країни (у тому числі в агропромислово-му комплексі) відповідно до окреслених вимог. Це безумовно має будуватися на принципах вироблення безпечної та якісної харчової продукції. Отже, у новому Законі України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2030 року» основними пріоритетами мають бути прагнення до переоснащення операторами ринку виробничих потужностей та запровадження безпечних технологій з виробництва та/або зберігання харчових продуктів агропромислового походження.

Уважаємо, що кінцевий строк дії цього Закону не повинен перевищувати 2020 року. Це обумовлено тим, що останні зміни до законодавчих актів України щодо харчових продуктів, зазначені в Розділі II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» [15], набувають чинності у 2019 році. Ще один рік надається для остаточної апробації та підведення підсумків реформування законодавства в зазначеній сфері праводіносин. Планувати заходи на більш тривалий термін (навіть ураховуючи загальну спрямованість дії цього Закону) недоцільно, оскільки так чи інакше суспільно-політичне та економічне життя в країні буде вимагати внесення певних коректив.

**Висновки.** Отже, доречно внести корективи до проекту Закону України «Про упаковку та відходи упаковки» (реєстраційний № 4028 від 05.02.2016 року), а саме передбачити у ст. 4 «Вимоги до упаковки» вимоги до безпечності упаковки (у тому числі й закупорюючих засобів). Безпечність упаковки повинна забезпечуватися сукупністю вимог до: 1) уживаних матеріалів, що контактують з харчовою продукцією, у частині санітарно-гігієнічних показників; 2) механічних показників; хімічної стійкості; герметичності упаковки тощо. Також слід закріпити в цій статті компетенцію центрального органу виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, затверджувати показники, яким має відповідати упаковка, призначена для продуктів харчування.

Відповідно до запропонованих коректив до проекту Закону України «Про упаковку та відходи упаковки» потрібно внести доповнення до п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», виклавши його в такій редакції: «Центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, затверджує: ... показники безпечності харчових продуктів, а також матеріалів, з яких виготовляється їх пакування (за наявності) та інших об'єктів санітарних заходів, гігієнічні вимоги до об'єктів санітарних заходів...».

Перспективними в подальшому є наукові дослідження питань, пов'язаних з обґрунтуванням необхідності імплементації окремих положень законодавства Європейського Союзу, адже це має важливе значення

в умовах євроінтеграційних процесів в Україні та пов'язаної з цим необхідністю вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання безпеки та якості харчових продуктів.

**Використані джерела:**

1. Мазур Т. Г. Менеджмент якості харчових продуктів : навчально-методичний посібник для практичних занять та самостійної роботи за кредитно-модульною системою навчання студентів екологічного факультету / Т. Г. Мазур, Т. М. Димань, Л. П. Загоруй та ін. – Біла Церква, 2014. – 93 с.
2. Правове регулювання сфери захисту прав споживачів у Європейському Союзі та Україні (комплексне порівняльно-правове дослідження) / кол. авт.: А. Ісічко, О. Мінін та ін.; за заг. ред. І. А. Грицяка. – К.: ТОВ «АТКА-Н», 2005. – 656 с.
3. Бугера С. І. Правове регулювання якості сільськогосподарської продукції: проблеми адаптації до вимог Європейського Союзу / С. І. Бугера // Наше право. – 2011. – № 4. – С. 157–161.
4. Гребенюк М. В. Система забезпечення продовольчої безпеки в законодавстві Європейського Союзу / М. В. Гребенюк // Право України. – 2010. – № 9. – С. 227–233.
5. Чурилова Т. М. Щодо питання адаптації українського законодавства до вимог Європейського Союзу у сфері безпеки продуктів харчування / Т. М. Чурилова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція». – 2015. – № 14. – С. 60–63.
6. Куць О. І. Стан ринку продукції дитячого харчування в Україні / О. І. Куць та В. С. Пахолок // Друга міжнародна спеціалізована науково-практична конференція «Дитяче харчування: перспективи розвитку та інноваційні технології» у рамках XVII Міжнародного Форуму товарів і послуг для дітей «ВАВУ ЕХРО»: збірник праць Другої міжнародної спеціалізованої науково-практичної конференції. – К., 2014. – С. 3–7.
7. Проект Закону про упаковку та відходи упаковки (реєстр. № 4028 від 05.02.2016); проект Закону (доопрацьований) від 04.07.2016 / Ініціатори законопроєкту: А. В. Бабак, О. А. Недава, А. В. Журжій та ін. // Офіційний веб-портал Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58083](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58083).
8. Про упаковку та відходи упаковки : Директива Європейського парламенту та Ради № 94/62/ЄС від 20.12.1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://investinov.narod.ru/olderfiles/1/2-14-DIREKTIVA\\_94\\_62\\_S.pdf](http://investinov.narod.ru/olderfiles/1/2-14-DIREKTIVA_94_62_S.pdf).
9. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.
10. Про дитяче харчування : закон України від 14.09.2006 № 142-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 44. – Ст. 433.
11. Пропозиції щодо внесення в проєкт закону «Про упаковку та відходи упаковки» від АПСР «Скло України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nadoest.com/zakonu-pro-upakovku-ta-vidhodi-upakovki-vid-apsr-sklo-ukrayini>.

12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода; Список; Міжнародний документ від 27.06.2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 83.

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів : закон України від 22.07.2014 № 1602-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 41–42. – Ст. 2024.

### **Теремецький В.И. Пути совершенствования законодательства относительно обеспечения безопасности и качества продуктов питания в Украине**

Проанализировано национальное законодательство и труды отечественных ученых, посвященные совершенствованию законодательства в сфере безопасности и качества пищевых продуктов в Украине. Поддержана необходимость принятия Закона Украины «Об основных принципах государственной аграрной политики на период до 2020 года» и сформулированы его основные приоритеты. Обоснована важность внесения корректив в проект Закона Украины «Об упаковке и отходах упаковки» (закрепить в ст. 4 «Требования к упаковке» требования к безопасности упаковки и компетенцию центрального органа исполнительной власти, формирующего и обеспечивающего реализацию государственной политики в сфере здравоохранения, утверждать показатели, которым должна соответствовать упаковка, предназначенная для продуктов питания).

Ключевые слова: *законодательство в сфере безопасности и качества пищевых продуктов, безопасность и качество пищевых продуктов, требования к упаковке, продукты питания.*

### **Teremetskyi V. I. Ways to improve legislation in the field of guaranteeing safety and quality of food products in Ukraine**

Specific problems of legal regulation of relations in the field of safety and quality of food products in Ukraine have been studied in the article. Based on the analysis of the drafts of the Laws of Ukraine “On General Product Safety”, “On Packaging and Packaging Waste”, etc. the author has concluded that the existing drafts of the laws on safety and quality of food products in Ukraine do not guarantee the safety of the package used for packaging food products, as they do not mention the property of package safety and the requirements of its minimum impact on the packed product. It has been emphasized that the current wording of the basic legislative acts in the field of safety and quality of food products does not outline requirements for the quality of the packaging of such products.

The author has offered to add the provisions on the competence of the central executive body that forms and provides implementation of the state policy in the field of health, on approving indicators that packaging for food products should meet to the content of the norm on the requirements for packaging safety within the draft of the Law of Ukraine “On Packaging and Packaging Waste”.



The author supports the need for adoption of the Law of Ukraine “On Basic Principles of the State Agrarian Policy for the Period up to 2020”, where the main priorities should be striving for upgrading production facilities by market operators and implementing safe technologies for the production and / or storage of food products of the agricultural origin.

The author has grounded the significance of amending the draft of the Law of Ukraine “On Packaging and Packaging Waste”, namely to contemplate in the Art. 4 “Requirements for Packaging” requirements for packaging safety (including corking means). According to the suggested amendments to the draft of the Law of Ukraine “On Packaging and Packaging Waste” the new wording of c. 1 of the p. 2, Art. 6 of the Law of Ukraine “On Basic Principles and Requirements for Safety and Quality of Food Products” has been offered.

*Key words: legislation on food safety and quality, safety and quality of food products, packaging requirements, food safety.*