

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 349.422

Артеменко Л. В.,

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА СПОЖИВАЧІВ СІЛЬГОСППРОДУКЦІЇ НА БЕЗПЕЧНІ ПРОДУКТИ ХАРЧУВАННЯ

LEGISLATIVE REGULATION OF CONSUMER RIGHTS AGRICULTURAL PRODUCTS FOR SAFE FOOD

Досліджено особливості законодавчого регулювання в Україні реалізації права споживачів сільськогосподарської продукції на безпечні продукти харчування.

Ключові слова: *споживачі сільгосппродукції, безпечні продукти харчування, продовольча безпека.*

Исследуются особенности законодательного регулирования в Украине реализации права потребителей сельскохозяйственной продукции на безопасные продукты питания.

Ключевые слова: *потребители сельхозпродукции, безопасные продукты питания, продовольственная безопасность.*

Investigated the peculiarities of legislative regulation in Ukraine of the right of consumers of agricultural produce concerning safety of foodstuffs.

Key words: *consumers of agricultural products, safe foodstuffs, food safety, food security.*

Вступ. Перманентна трансформація протягом чверті сторіччя політичної та правової системи, економіки і всього українського суспільства привела до «тектонічних» зрушень в усіх сферах життєдіяльності. Україна, поступово занурюючись у прірву деіндустріалізації, невідворотно перетворювалася із розвиненої індустріальної держави в індустріально-аграрну, а в останні роки – у здебільшого аграрну країну із сільським господарством, яке, з одного боку, занепадає на рівні індивідуальних господарств та дрібних приватних і колективних підприємств, а з іншого боку – є осередком концентрації великих площ сільськогосподарського призначення в руках представників олігархічного капіталу, яким зовсім не заважає мораторій на продаж сільгоспземель і для яких отримання надприбутків пов'язано із високим рівнем монополізації окремих сфер сільськогосподарського виробництва і переробки, а також із експортною орієнтованістю їх бізнесу. Така специфіка поточного моменту розвитку чи деградації (залежно від позиції) агросфери нашої країни є обставиною здебільшого негативною з огляду на нещадну експлуатацію земель, культивування виснажливих для землі монокультур, ухилення від природоохоронних заходів та сплати податків, вивезення капіталу, посилення безробіття в агросфері та руйнацію соціальної інфраструктури села. Але є й щось обнадійливе на такому похмурому тлі – конкуренція та високі вимоги на зовнішньому ринку з боку споживачів нашої сільгосппродукції до якості продовольства та сировини не дають змогу вітчизняним олігархізованим виробникам повністю знищити сільськогосподарську галузь і саму землю України небезпечними біотехнологіями та хімікатами. Українському народу

від того мало користі, але хоча б землю та екосистему агрокапітал не руйнує до повного занепаду. Ще є час врятувати землю, екологію, населення країни від повної деградації. «Ми те, що ми їмо» – відоме прислів'я може бути гаслом всіх, хто розуміє, що продовольча безпека в її якісному та кількісному аспектах сьогодні є без перебільшення першочерговою умовою виживання, розвитку та безпеки не тільки нашого народу, але й людства в цілому.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей законодавчого регулювання в Україні реалізації права споживачів сільськогосподарської продукції на безпечні продукти харчування.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань: визначити поняття продовольчої безпеки та особливості правового регулювання засобів реалізації права споживачів сільськогосподарської продукції на безпечні продукти харчування; охарактеризувати норми, що діють в українському правовому полі і стосуються безпечних продуктів харчування та продовольчої безпеки.

Результати дослідження. Визначаючи особливості законодавчого регулювання в Україні сфери, що стосується реалізації права споживачів сільськогосподарської продукції на безпечні продукти харчування, варто зазначити, що значну увагу найважливішим аспектам нормативно-правового регулювання цієї галузі в роботах приділяли такі фахівці, як Л. Баль-Прилипка [1], С.І. Бугера [2; 3], О.О. Зеленська [4], Д.Ф. Крисанов [5], М.А. Лисак [6], І.І. Лукинов [7], К. Онул [8], Т.П. Паламарчук [9], І.О. Романчук [10], Г. Толоч [11], О.І. Фурдичко [12] та інші. Фахівці майже одностайні: правове регулювання контролю якості виробництва сільськогосподарської

продукції характеризувалося застарілими нормативами та технологічними процесами, а також абсолютною безвідповідальністю перед споживачами. Нормативно неврегульовані проблеми якості сільгосппродукції, недосконала законодавча база, повільне реформування цієї сфери є майже загальним місцем у критиці. Т.П. Паламарчук у дисертації «Механізми розвитку державного управління аграрним сектором економіки України в умовах впровадження європейських стандартів» пропонує прийняти консолідований законодавчий акт для створення єдиної правової платформи державного управління АПК з метою швидкого запровадження європейських стандартів, розробляє та рекомендує для прийняття проект Закону України «Про розвиток аграрного сектора України» [9, с. 16]. І.О. Романчук у статті «Порівняльний аналіз правового регулювання обов'язкових вимог до харчових продуктів в Україні, Митному та Європейському Союзах» робить висновок про необхідність внести зміни до чинного законодавства, що регулює вимоги до безпечності харчових продуктів та сировини, стосовно визначення в технічних регламентах тих норм і правил санітарних заходів, застосування яких є обов'язковим, зазначаючи, що необхідно визначити порядок розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і процедур оцінки відповідності на харчову продукцію [10, с. 46]. Аналогічно Г. Толоч розглядає систему аналізу ризиків та контролю критичних точок (НАССР), яка працює на випередження і дає змогу виявити небезпеки безпосередньо у процесі виробництва. Така система не вирішить повністю проблему якості виробництва сільгосппродукції, але набагато скоротить ризик потрапляння неякісного та небезпечного продукту до споживача, тому впровадження системи НАССР в Україні потребує гармонізації національного законодавства стосовно безпеки харчових продуктів зі стандартами ЄС для підвищення рівня безпечності харчової продукції в Україні, оскільки допоможе Україні «впроваджувати нові законодавчі норми з безпечності харчової продукції відразу, без попередньої розробки та прийняття численних підзаконних актів. Україна повинна реформувати свою систему контролю безпечності харчової продукції для того, щоб захистити своїх споживачів, сприяти торгівлі та гарантувати зростання й розвиток стратегічно важливого сектора промисловості» [11, с. 6].

Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97 «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», в редакції Закону № 1602-VII від 22 липня 2014 р., зі змінами, внесеними згідно із Законами № 67-VIII від 28 грудня 2014 р. та № 867-VIII від 8 грудня 2015 р. в цілому визначає вимоги до безпечності та найважливіших показників якості харчових продуктів, що виробляються, перебувають в обігу, потрапляють на митну територію України або вивозяться (пересилаються) з неї [13]. Досить узагальнене і неконкретне визначення безпечного харчового продукту дається в п. 7 ст. 1 цього Закону: «Харчовий продукт, який не справляє шкідливого впливу на здоров'я людини та

є придатним для споживання» [13, п. 7 ст. 1]. Варто підкреслити аморфність такого формулювання, оскільки шкідливий вплив може бути непрямим та пролонгованим у часі, також не варто забувати про кумулятивний ефект, коли дрібні і некритичні поодинці або в малих дозах негативні фактори у разі їх накопичення стають отруйними та руйнівними для організму людини (хімічні добрива, інсектициди, гербіциди, консерванти канцерогенної дії, антибіотики, барвники, «поліпшувачі» смаку, вологоутримувачі, емульгатори, генетично модифіковані організми, бактеріальні та грибові штами, а також інші шкідливі речовини, які є тільки умовно безпечними або ж є і взагалі небезпечними).

Поняття «небезпечний фактор у харчовому продукті» досить узагальнено визначається у п. 43 ст. 1 цього Закону як «будь-який хімічний, фізичний, біологічний чинник харчового продукту або його стан, що може спричинити шкідливий вплив на здоров'я людини» [13, п. 43 ст. 1]. А от у п. 44 ст. 1 разом із поняттям «небезпечний харчовий продукт – харчовий продукт, що є шкідливим для здоров'я та/або непридатним для споживання» дається ще й порівняно розгорнута характеристика деяких шкідливих факторів: «Під час встановлення небезпечності харчового продукту враховуються: звичайні умови використання харчового продукту споживачем, кожна стадія його виробництва, переробки та обігу; інформація, надана споживачеві, зокрема, про маркування включно з інформацією про дату кінцевого продажу, та інша загальнодоступна споживачеві інформація про уникнення негативних для здоров'я наслідків, пов'язаних із харчовим продуктом чи категорією харчових продуктів. Під час встановлення шкідливості харчового продукту для здоров'я враховуються: можливий короткостроковий чи довгостроковий вплив харчового продукту на здоров'я людини, яка його споживає, та на майбутні покоління; можливий накопичувальний ефект токсичності; особлива чутливість організму окремої категорії споживачів, якщо харчовий продукт призначений для цієї категорії споживачів» [13, п. 44 ст. 1]. Оскільки в законі прописати всі подробиці та «дрібниці», звичайно ж, неможливо, тому технічні регламенти, державні стандарти, санітарні правила та іншого роду підзаконні акти є доречною формою конкретизації в цьому питанні.

Досить спірним є визначення в п. 48 ст. 1 цього Закону поняття «непридатний харчовий продукт – харчовий продукт, який містить сторонні речовини та/або предмети, пошкоджені в інший спосіб та/або зіпсований у результаті механічних та/або хімічних, та/або мікробних факторів. Непридатний продукт, у разі споживання за призначенням за звичайних умов такого споживання, не має шкідливого впливу на здоров'я людини» [13, п. 48 ст. 1], оскільки всі перелічені способи зіпсування, а особливо хімічне чи мікробне вже поза межами звичайних умов для споживання, тому варто ясніше конкретизувати в цьому пункті, що продукт, який до пошкодження був придатним, стає повністю непридатним внаслідок такого пошкодження.

Серед засобів правового регулювання реалізації права споживачів сільськогосподарської продукції на безпечні продукти харчування особливе місце займають заходи відповідальності операторів ринку за порушення законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів. Зокрема, ст. 64 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» містить перелік розміру штрафів за порушення законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів. Середній розмір штрафу коливається від двох до тридцяти мінімальних заробітних плат, а максимальний становить сімдесят п'ять: «Невиконання обов'язку щодо впровадження на потужностях постійно діючих процедур, основаних на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), – тягне за собою накладення штрафу на юридичних осіб – у розмірі від тридцяти до сімдесяти п'яти мінімальних заробітних плат» [13, п. 4 ст. 64]. Однак зрозуміло, що для юридичних осіб така сума штрафів не є критичною, а для фізичних осіб та приватних підприємців суми штрафів взагалі невеликі, тому не можуть бути загрозою чи достатнім стимулом для дотримання вимог закону із забезпечення якості харчових продуктів.

Посилення відповідальності не може йти лише шляхом збільшення штрафних санкцій, оскільки у такий спосіб можливо здобути і зворотний ефект – через одночасне провокування активізації корупційного складника в цьому контексті. Тому було б доцільним урізноманітнити санкції, наприклад, включно до позбавлення права діяльності на продовольчому ринку України на певний, навіть досить тривалий період. Але така санкція теж має вибіркочну та тимчасову ефективність, бо не може бути дієвою для великих та досить відомих гравців продовольчого ринку транснаціонального або державного рівня, оскільки вони можуть вирішити будь-яку проблему методами політичного тиску та прямого лобіювання своїх інтересів, задіявши корупційний складник на найвищому рівні управління. Отже, відомим суб'єктам рівня транснаціональних корпорацій, якщо їх репутаційні втрати не є критичними та не загрожують значною втратою клієнтів на продовольчому ринку, немає сенсу уникати подібних санкцій та обходити їх шляхом ререєстрації зі зміною назви та форми господарювання, а от представники бізнесу дрібного та середнього рівня можуть діяти саме так, застосовуючи цей спосіб безліч разів та повертаючись до споживачів під новою назвою. Але не треба вважати, що в такому разі боротьба за безпеку продовольчого ринку України є безнадійною. Будь-яка дія з одного боку породжує протидію з іншого, а кожна нова проблема потребує нових підходів до її вирішення, тому не є винятком із цього правила і така значуща та відчутна сфера законодавчого регулювання, як реалізація права споживачів сільськогосподарської продукції в Україні на безпечні продукти харчування.

Висновки. Україна повинна ефективно захищати своїх громадян, гарантуючи їм продовольчу безпеку,

а також інтегруватися у міжнародну та, зокрема, європейську системи захисту продовольчого ринку та споживачів сільськогосподарської продукції, стимулювати інноваційні методи контролю якості у споживчому ринку та впроваджувати найдосконаліші форми та засоби боротьби проти порушень законодавства в цій сфері, враховуючи насамперед інтереси суспільства в цілому та кожної конкретної людини зокрема. Необхідно також враховувати, що, підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, Україна має дотримуватися європейських стандартів якості сільгосппродукції і з цією метою розробити комплексну стратегію регулювання у сфері виробництва та обігу генетично модифікованих організмів, що включатиме також виконання затвердженого графіку наближення законодавства України щодо ГМО до актів законодавства ЄС.

Отже, вдосконалюючи систему законодавчого регулювання в Україні реалізації права споживачів сільськогосподарської продукції на безпечні продукти харчування, варто сконцентрувати увагу на таких основних аспектах:

- підвищенні рівня та ефективності контролю за виробництвом та якістю сільгосппродукції;
- застосуванні адекватних та ефективних заходів відповідальності за порушення законодавства у сфері продовольчої безпеки та якості сільськогосподарської продукції з урахуванням здобутків європейського та світового досвіду;
- цілеспрямованому та безкомпромісному дотриманні провідного принципу невідворотності відповідальності за порушення продовольчої безпеки незалежно від розміру та форми власності підприємства, що виступає суб'єктом у сфері забезпечення виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції;
- розробці комплексних державних заходів у сфері якості харчових продуктів, екологічної безпеки сільського господарства та всього агропромислового комплексу країни, заохоченні аграрних товаровиробників та всіх суб'єктів продовольчого ринку, включаючи зовнішніх гравців, дотримуватися високих стандартів якості сільськогосподарської продукції;
- створенні відповідного інформаційного середовища для підвищення рівня поінформованості населення стосовно впливу небезпечної і неякісної сільськогосподарської продукції, шкідливих наслідків безконтрольного застосування трансгенних технологій на здоров'я людини, зокрема, на демографічну ситуацію в Україні, використовуючи можливість, насамперед, державної системи освіти та вітчизняні засоби масової інформації, задіявши для цього, наприклад, відповідну соціальну та просвітницьку рекламу;
- розбудові ефективної системи державного регулювання, моніторингу та контролю в галузі виробництва сільськогосподарської продукції, що дасть можливість Україні підвищити власний рівень державної продовольчої безпеки та на рівних конкурувати на міжнародних ринках.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баль-Прилипка Л. Нормативна база щодо гарантії якості та безпечності вітчизняних м'ясних продуктів / Л. Баль-Прилипка, Б. Леонова, О. Сокирко // Продовольча індустрія АПК. – 2015. – № 3. – С. 40–43. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Piark_2015_3_13.
2. Бугера С.І. Аграрно-правове забезпечення якості сільськогосподарської продукції в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Сергій Іванович Бугера ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2013. – 32 с.
3. Бугера С.І. Якість сільськогосподарської продукції: правове регулювання : [монографія] / С.І. Бугера ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Бізнесполіграф, 2012. – 423 с.
4. Зеленська О.О. Система продовольчої безпеки: сутність та ієрархічні рівні / О.О. Зеленська // Вісник ЖДТУ. – 2012. – № 1(59). – С. 108–112.
5. Крисанов Д.Ф. Конкурентоспроможність аграрного сектора України: складові якості та безпеки / Д.Ф. Крисанов // Вісник Інституту економіки та прогнозування. – 2007. – С. 86–88.
6. Лисак М.А. Індикатори оцінювання стану продовольчої безпеки та повноцінного харчування населення / М.А. Лисак // Агроінком. – 2013. – № 7–9. – С. 27–29. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/agroincom_2013_7-9_8.
7. Лукінов І.І. Про стратегію трансформування АПК та забезпечення продовольчої безпеки України / І.І. Лукінов, П.Т. Саблук // Економіка України. – 2000. – № 9. – С. 62–81.
8. Онул К. Що дасть закон про харчову безпеку? / К. Онул // Продовольча індустрія АПК. – 2015. – № 5. – С. 33–34. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Piark_2015_5_10.
9. Паламарчук Т.П. Механізми розвитку державного управління аграрним сектором економіки України в умовах впровадження європейських стандартів : автореф. дис. ... канд. наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Тетяна Петрівна Паламарчук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2016. – 20 с.
10. Романчук І.О. Порівняльний аналіз правового регулювання обов'язкових вимог до харчових продуктів в Україні, Митному та Європейському союзах / І.О. Романчук // Продовольчі ресурси. – 2014. – № 2. – С. 44–46. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pr_2014_2_11.
11. Толлок Г. Шляхи впровадження системи НАССР: українські реалії / Г. Толлок // Продовольча індустрія АПК. – 2015. – № 6. – С. 4–6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Piark_2015_6_3.
12. Фурдичко О.І. Якість і безпечність сільськогосподарської продукції в контексті продовольчої безпеки України / О.І. Фурдичко, О.С. Дем'янюк // Агроекологічний журнал. – 2014. – № 1. – С. 7–13. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/agrog_2014_1_3.
13. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97 ВР (зі змінами, внесеними згідно із законами від 28 грудня 2014 р. № 67-VIII та 8 грудня 2015 р. № 867-VIII) // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.