

Порівняння національної законодавчої бази України та Європейського Союзу щодо безпечності харчової продукції

С. Кісель, аспірант,

Національний університет біоресурсів і природокористування України, м. Київ

Сравнение национальной законодательной базы Украины и Европейского Союза относительно безопасности пищевой продукции

С. Кисель, аспирант,

Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, г. Киев

Comparison of the National Legal Basis of Ukraine and of the European Union on Food Safety

S. Kisiel, Post-Graduate Student,

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

У статті наведено відмінності основних законів України щодо безпечності харчової та сільськогосподарської продукції та відповідних регламентів Європейського Союзу (ЄС).



У зв'язку із зростанням обсягів зовнішньоторговельних операцій в Україні актуальною є проблема виготовлення високоякісної та безпечної харчової продукції. Завдання удосконалення та гармонізації продовольчого українського законодавства з нормами міжнародного рівня стало особливо гострим.

Ряд вітчизняних авторів-науковців, зокрема, Л. Віткін [1], О. Скидан [2], Л. Зінченко та О. Юхновський [3], у своїх наукових працях описують основні положення законодавства щодо розміщення продукції на європейському ринку, систему технічного регулювання та досвід країн-членів ЄС щодо контролю безпечності харчової продукції.

Визначити наскільки перспективними можуть бути зусилля щодо приведення національної законодавчої бази до світових стандартів допоможе порівняння чинних законів України з їхніми міжнародними аналогами, в першу чергу — європейськими.

Мета роботи — визначити основні відмінності національного законодавства України та ЄС щодо безпечності харчової продукції.

Розглядаючи систему законодавства, що регулює безпечність продукції в ЄС, слід відмітити, що основною особливістю її організації є практика розроблення директив та регламентів, єдиних та обов'язкових для виконання всіма країнами-членами співтовариства. Таким чином, в Європі сформована єдина для всіх 27 членів законодавча та інституційна структура контролю на основі існуючих раніше національних систем і механізмів убезпечення харчової продукції.

В Україні законодавча база в продовольчій сфері сформована законами України [4—6] та іншими. У даних законодавчих документах практично відсутні технічні норми прямої дії, які в основному зосереджені у документах відомчого рівня, таких як санітарні правила і норми (СанПіН, ДсанПіН), медико-біологічні вимоги і санітарні норми (МБВ і СН), гігієнічні норми (ГН), або стандартах, які взагалі мають статус добровільних. При цьому відомства, що встановлюють технічні норми і правила часто самі здійснюють і контроль, щодо їх виконання, а більшість відомчих підзаконних актів ►

залишаються відокремленими від законодавства вищих рівнів.

Основна маса продовольчої сировини та харчової продукції в Україні виготовляється сільськогосподарськими товаровиробниками і є саме сільськогосподарською продукцією, контроль безпечності якої здійснює Державна ветеринарна та фіто-санітарна служба України, яка є центральним органом виконавчої влади.

Назва закону [4] свідчить про те, що його нормами та правилами охоплена вся харчова галузь. Безпосередніми аналогами даного закону можна вважати регламенти ЄС [7, 8]. Зазначені регламенти є загальними для всіх країн ЄС та містять дуже важливі для оцінювання національного законодавства особливості європейської системи харчової безпеки.

В ЄС досить давно існує окрема галузь законодавства — законодавство про харчову продукцію, а в його рамках — продовольче право, яке поширюється і на корми для тварин та сільгосппродукцію, контроль яких забезпечує Європейський орган з безпечності харчової продукції (EFSA).

Регламентом [7] надається і визначення терміну «законодавство стосовно харчової продукції» — це закони, підзаконні акти та адміністративні положення, що регулюють харчову продукцію взагалі і безпечність харчової продукції зокрема, як на рівні співтовариства, так і на національному рівні; воно охоплює будь-які стадії виробництва, оброблення і розповсюдження харчової продукції, а також кормів для тварин, виготовлених для / або згодованих тваринам, що використовуються для виробництва харчової продукції.

Особливістю зазначених регламентів [7, 8] є зосередження в них норм та вимог, які стосуються виключно усіх видів продовольчої продукції, яка розміщена на ринку Європи. У цих регламентах дотримується принцип недопущення об'єднання в одному документі вимог, які істотно відрізняються між собою за рівнем охоплення видів продукції. Саме через це, норми горизонтальних нормативних правових актів можуть бути конкретизовані та деталізовані тільки в документах більш низьких рівнів, які належать до вертикального законодавства ЄС.

У документах ЄС за допомогою посилань на інші законодавчі акти простежуються зв'язки органів влади всіх рівнів з регіональними організаціями — Європейським комітетом зі стандартизації (CEN), Європейським комітетом в галузі електротехніки (CENELEC), Європейською федерацією національних асоціацій вимірювань, випробувальних та аналітичних лабораторій (EUROLAB), які опікуються питаннями стандартизації, оцінювання відповідності, метрології та акредитації. Ці організації також активно взаємодіють із представниками приват-

ного сектору: Союзом конфедерацій промисловців і роботодавців Європи (UNICE), Європейською організацією споживачів (BEUC), Європейським форумом з питань безпечності продукції (PROSAFE) та іншими структурами.

У законодавстві України стосовно харчової галузі, суб'єктами правових відносин названі виробники, реалізатори, особи, що представляють інтереси іноземних виробників, власники харчової продукції, органи державного контролю і нагляду, суб'єкти господарської діяльності тощо. Однак, перелічені суб'єкти права належать до середнього і низового рівня регульованих законодавством відносин, а зв'язок суб'єктів цих рівнів з законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади не простежується.

В ЄС досить давно існує окрема галузь законодавства — законодавство про харчову продукцію, а в його рамках — продовольче право, яке поширюється і на корми для тварин та сільгосппродукцію, контроль яких забезпечує Європейський орган з безпечності харчової продукції (EFSA)

Порівнюючи закони України щодо безпечності харчової продукції необхідно відмітити, що в документах ЄС регулюванню відносин між суб'єктами, що її забезпечують, приділено набагато більше уваги, а статус суб'єктів права, охоплюваних цими відносинами, набагато вищий. В Європі до цих суб'єктів також належать Європейський парламент, Європейська рада, Європейська комісія тощо.

Останнім часом, починаючи з 2007 року, в Україні кількість контрольних перевірок суб'єктів господарської діяльності була значно скорочена, а контролюючі органи мали обов'язково попереджати щодо проведення планового заходу з контролю заздалегідь у письмовій формі [9].

Доречно буде порівняти ситуацію з контролем та наглядом у Німеччині. Данні щодо перевірок за 2006—2008 роки свідчать, що їх кількість з часом не зменшується. Більше того, сформована концепція нагляду за ринком, що передбачає розширення заходів стосовно контролю та нагляду [10]. Щодо малих підприємств, то в Німеччині вони перевіряються частіше за великі. Пояснюється це тим, що малі підприємства не володіють настільки високою культу-

рою виробництва, як великі, крім того, мають ще одну неприємну особливість — зникати з ринку.

В європейському харчовому законодавстві проблема управління ризиками займає одне з провідних місць, що відповідним чином відображено в документах горизонтального законодавства — регламентах ЄС [7, 8]. Уся схема виявлення та управління ризиками працює в тісному поєднанні із широко відомими системами з управління харчовою безпекою, побудованими на основі аналізу ризиків і контролю критичних точок (НАССР), стандартів належної виробничої практики (GMP) та документів Кодексу Аліментаріус. Методом посилань у директивних документах ЄС ці системи, в рамках продовольчого законодавства, переведені в зону юридичної відповідальності.

Нічого подібного в законах України [4—6] немає. Термін «ризик» згадується в [4] — 59 разів, у [5] — 22, а в [6] лише два рази, але, на жаль, без наведення зв'язку з механізмами оцінювання цих ризиків, управління та вчасного повідомлення про них. Усе це призводить до виникнення суттєвих розбіжностей національного продовольчого законодавства з концептуальними основами системи продовольчої безпеки ЄС.

Відзначимо, що регламенти ЄС [7, 8] належать до горизонтального законодавства і цілком присвячені регулюванню правових відносин між основними суб'єктами права, а технічні нормативи в цих документах взагалі відсутні. Технічні норми з'являються, як правило, на рівні вертикальних директивних документів. Нормуванню технічних вимог присвячуються додатки, а основні частини документів містять суто правові норми. У системі технічного регулювання ЄС всі показники безпечності рознесені по численних директивних документах та їхніх групах, наприклад, «риба та рибні продукти», «вода», «смакові домішки».

Закони України [4, 5] так само як і відповідні регламенти ЄС не містять технічних вимог щодо продукції, а деякі категорії продукції винесені в окремі законодавчі акти, прикладом яких можуть бути чинні закони [11, 12] тощо.

У законодавстві України не враховується досвід ЄС у формуванні національних і наднаціональних систем контролю та нагляду, зокрема широке використання для цього інформаційних технологій, прикладом є спеціальна система швидкого оповіщення для продовольства та кормів (RASFF), основна функція якої — своєчасний обмін інформацією щодо ризиків для споживачів, пов'язаних з безпечністю харчової продукції та кормів, між країнами-членами та Комісією ЄС. В Україні питанням участі в міжнародних інформаційних системах приділяється недостатньо уваги, як і питанням створення національних подібних систем.

Перелік продукції, що підлягає обов'язковій сер-

тифікації в Україні, було суттєво скорочено, а оцінювання відповідності — замінено декларуванням. В Європі уведена практика щодо декларування відповідності, а сама декларація як документ навіть не реєструється, але лише за причини, що результатом процесу підтвердження відповідності є надання права виробнику маркувати свою продукцію знаком СЄ.

Важливим чинником забезпечення конкурентоспроможності продукції та збереження довіри до неї споживачів має підтвердження її відповідності вимогам законодавства третьою незалежною стороною. Сертифікація у добровільних системах, як показує закордонна практика, досить затребувана виробниками та реалізаторами під час розміщення продукції на ринку. В Україні добровільна сертифікація недостатньо розвинена, а рівень інформування про неї споживачів досить низький. Доцільно було б зосередити увагу на підвищенні престижу добровільної сертифікації в Україні, завдяки якій споживач продукції повинен мати об'єктивну інформацію щодо її безпечності та споживчих властивостей.

Порівнюючи закони України щодо безпечності харчової продукції необхідно відмітити, що в документах ЄС регулюванню відносин між суб'єктами, що її забезпечують, приділено набагато більше уваги, а статус суб'єктів права, охоплених цими відносинами, набагато вищий

В ЄС найбільшим авторитетом споживачів користуються системи добровільної сертифікації, створені саме національними органами зі стандартизації та підтвердження відповідності продукції вимогам національних стандартів країн-членів ЄС, ураховуючи як споживчі властивості, так і характеристики її безпечності. Наприклад, у Франції — це система сертифікації, створена французькою асоціацією зі стандартизації (AFNOR), з маркуванням сертифікованої продукції логотипом «NF», якщо вона відповідає необхідним характеристикам. У Німеччині продукція, що відповідає державним стандартам, маркується знаком «DIN», яка відповідає стандартам якості — іншими знаками відповідності.

Реформа щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади в Україні продовжується, і як події розвиватимуться далі передбачити важко. ▶

Залишається лише сподіватися, що будуть вжиті заходи з посилення нагляду на ринку та відповідальності щодо безпечності харчової продукції.

ВИСНОВКИ

В Україні існує необхідна законодавча база для забезпечення контролю у сфері безпечності харчової продукції, але вона має деякі недоліки — служби, які встановлюють технічні норми, часто самі здійснюють контроль щодо їх виконання; недостатньо уваги надається проблемі управління ризиками; у законодавстві України не вирішується проблема

створення національних інформаційних систем щодо контролю за безпечністю харчової продукції; доцільно було б зосередити увагу на підвищенні престижу добровільної сертифікації в Україні.

Незважаючи на наявність недоліків, позитивним моментом можна назвати початок розвитку тенденції упровадження знаків відповідності продукції вимогам законодавства підприємствами системи технічного регулювання України. Добровільне маркування харчової продукції цим знаком відповідності повинно забезпечити довіру до неї споживачів та має за-свідчувати високий рівень культури її виробництва.

ЛІТЕРАТУРА

1. Віткін Л. Франція. Болгарія. Подальший розвиток системи технічного регулювання у Європейському Союзі // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2009. — № 6. — С. 19—24.
2. Скидан О. Система оперативного оповіщення про ситуацію у сфері харчових продуктів в ЄС: корисний досвід для України // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2007. — № 4. — С. 54—58.
3. Зінченко Л., Юхновський О. Продовольче безправ'я // Дзеркало тижня. — 2008. — № 42. — Режим доступу: <http://www.dt.ua/3000/3320/64600/>
4. Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 06.09.2005 № 2809-IV (із змінами).
5. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII (із змінами).
6. Закон України «Про захист прав споживачів» від 01.12.2005 № 3161-IV (із змінами).
7. Регламент Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення загальних принципів та вимог законодавства щодо харчових продуктів, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів та встановлення процедур у галузі безпеки харчових продуктів» від 28.01.2002 № 178/2002/ЄС.
8. Регламент Європейського Парламенту і Ради «Про офіційні заходи контролю, які застосовуються для забезпечення підтвердження відповідності з кормовим та харчовим законодавством, правилами здоров'я та захисту тварин» від 29.04.2004 № 882/2004/ЄС.
9. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V (із змінами).
10. Версан В. Г. Эффективные сертификация и надзор — важнейшие составляющие развития цивилизованного бизнеса // Стандарты и качество. — 2011. — № 1. — С. 58—61.
11. Закон України «Про молоко та молочні продукти» від 24.06.2004 № 1870-IV (із змінами).
12. Закон України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 05.02.2004 № 1461-IV (із змінами). ■

НОВИНИ ISO

ISO освоює нові сфери

Портфель ISO налічує 19 100 міжнародних стандартів, які враховують майже все, починаючи від розмірів різьблень до соціальної відповідальності. Діапазон діяльності ISO продовжує розширюватися, і нещодавно до нього додалося сім нових сфер стандартизації: вугільний метан; феєрверки; уловлювання та зберігання вуглецю; біоміметика; керування об'єктами; раціональний розвиток співтовариств; рішення для залізничного транспорту.

Генеральний секретар ISO Роб Стіл коментує: «Щорічно ISO включається до нових сфер діяльності. За одними напрямками, такими як вугільний ме-

тан, пропонуються технічні рішення, за іншими, такими як біоміметика, потрібні стандарти, які стимулюють інновації, а в таких сферах, як раціональний розвиток співтовариств, необхідно концентруватися на менеджменті й передовій практиці у напрямі охорони планети.

Усі ці теми дуже цікаві, а платформа ISO для досягнення консенсусу є способом розвитку й поширення гармонізованих глобальних рішень цих проблем». ■

За матеріалами www.iso.org