

# Європейська система безпеки харчових продуктів. Історія створення

У статті наведено офіційні довідкові дані про європейські «зелені» й «білі книги», агентства Європейського Союзу (ЄС), розглянуто основні положення європейського законодавства щодо безпеки харчових продуктів (БХП) та перспективи подальших досліджень за темою статті.



Ф. Грищенко

**Б**езпечність кормів і харчових продуктів — це один із головних пріоритетів політики ЄС [1], який відзначається у різних сферах діяльності Спільноти: узгодженій сільськогосподарській політиці, зокрема в тій її частині, що стосується розвитку села; охорони громадського здоров'я й довкілля; захисту споживачів і внутрішнього ринку. Згідно з [2] стратегічними цілями європейської політики БХП є:

- безпеку всіх видів харчових продуктів, захист тварин, охорона їх здоров'я та безпеку їхнього харчування, захист і охорона здоров'я рослин;
- простежуваність переміщення харчових продуктів «від лану до столу», враховуючи подолання внутрішніх кордонів ЄС;
- гармонізація сучасних стандартів у сфері харчових продуктів, вироблених в ЄС, а також у сфері імпортованих харчових продуктів.

У статтях [3—5] описано досвід країн-членів ЄС щодо контролювання БХП, розглянуто основні напрямки подальшого розвитку системи технічного регулювання у Франції й Болгарії, наведено відмінності основних законів України щодо безпеки харчової та сільськогосподарської продукції й відповідних регламентів ЄС. Однак історію створення та стан європейської системи БХП дотепер не досліджено.

Мета публікації — розглянути історію створення європейської системи БХП.

В ЄС існує практика: розроблення нового законопроекту здійснювати на підставі так званої «білої книги» (*White Paper*), якій часто-густо передує «зелена книга» (*Green Paper*).

Остання є документом Європейської Комісії (ЄК) [6], ціллю якої є ініціювання громадського обговорювання та започаткування процесу консультацій на європейському рівні з певної тематики, зокрема в частині соціальної політики, єдиної валюти, телекомунікації тощо.

Результатом таких обговорень і консультацій згодом може стати публікація «білої книги», яка є офіційним документом ЄК. Зазвичай «білі книги» [7] містять практичні рекомендації щодо діяльності Спільноти у певній галузі економіки, розроблені офіційними службами та експертами відповідного фаху. На сьогодні опубліковано такі «білі книги»: про завершення формування спільного ринку; про зростання, конкурентоспроможність і зайнятість; про зближення законодавства асоційованих держав Центральної та Східної Європи у сферах, що стосуються спільного ринку тощо. Якщо Рада ЄС підтримує певну «білу книгу», то вона стає програмою дій ЄС у відповідній галузі економіки.

Публічні дебати щодо БХП, зініційовані «зеленою книгою» (1997 рік), спричинили появу в січні 2000 року «Білої книги про безпеку харчових продуктів» (*White Paper on Food Safety*). Ця книга складається з дев'яти розділів, містить резюме та доповнення.

Вона стала початковим етапом створення нової правової основи щодо належного контролювання виробництва харчових продуктів, кормів для тварин та контролювання їхньої безпеки, важливим кроком до створення уніфікованої (зокрема прозорої) системи БХП.



У цій книзі ЄК повідомила стосовно розроблення правових рамок, які охоплюватимуть весь харчовий ланцюг — «від лану до столу» — відповідно до глобального, інтегрованого підходу. Тобто, БХП — це захист і здоров'я тварин, їхнє харчування, ветеринарний контроль, піклування про здоров'я рослин, дотримування санітарних норм у частині оброблення та підготовки харчових продуктів. У ній також зроблено акцент на потребу діалогу зі споживачами, до яких доцільно прислухатися, навчати та інформувати їх. Книга містить потребу прозорості європейської політики в частині безпечності харчових продуктів на всіх рівнях, що має істотно сприяти зростанню довіри споживачів до виробників.

Причинами написання цієї книги були кризи минулих років у харчовій промисловості, пов'язані зі спалахами ящура, розповсюдженням трансмісивної губкоподібної енцефалопатії великої рогатої худоби й наявністю діоксинів у кормах і харчових продуктах. Ці кризи призвели до появи зовсім нового підходу до управління ризиками в частині БХП.

Успіх заходів, запропонованих у цій книзі, та їх впровадження залежить від рівня відповідальності країн-членів ЄС. Вона також закликає всіх операторів ринку харчових продуктів (виробників, продавців і/або постачальників, які виробляють, транспортують, зберігають та реалізують харчові продукти) до щоденного дотримування вимог БХП.

У книзі запропоновано як загальний принцип обов'язкове офіційне контролювання всіх частин ланцюга вироблення та споживання харчових продуктів. Відповідальність за вироблення й контролювання БХП несуть оператори ринку харчових продуктів, національні органи влади та ЄК. Оператори ринку харчових продуктів відповідають за дотримання законоположень і за мінімізацію ризиків за власною ініціативою, а національні органи виконавчої влади — за забезпечування того, щоб ці оператори ринку дотримувалися вимог сучасних стандартів у сфері БХП.

Національні органи виконавчої влади зобов'язані впроваджувати системи контролю виконання правил ЄК і забезпечувати їх дотримування. Для підвищення ефективності цих систем контролю ЄК впроваджують програми аудиторських перевірок та інспекцій. У процесі таких перевірянь проводять оцінювання результативності роботи національних органів влади, їхньої здатності впроваджувати ефективні системи контролю й забезпечувати їхнє функціонування. Результати перевірок закінчують обстеження окремих підприємств щодо установлення відповідності роботи підприємства вимогам сучасних стандартів.

У січні 2002 року ухвалено Регламент (ЄС) № 178/2002 [8] (далі — Регламент), яким закладено основи нового законодавства щодо БХП. У ньому зазначено основні принципи європейської політики: ▶



- нерозривність усіх частин кормового та харчового ланцюга;
- аналізування ризиків як наріжного каменя політики БХП;
- відповідальність операторів ринку харчових продуктів за виконання своїх обов'язків;
- контролювання продукту на кожній стадії кормового та харчового ланцюга;
- право громадян на отримання точної й достовірної інформації.

Цим самим Регламентом засновано Європейське агентство з БХП (*European Food Safety Authority, EFSA*) [9], яке повністю відповідає визначенню положення про агентства ЄС (*European Union agencies*) [10]. Агентства — це установи ЄС, які створюють відповідно до актів горизонтального законодавства для виконання специфічних технічних, наукових або адміністративних завдань. Вони керуються європейським публічним правом, а також відрізняються від інституцій Спільноти (Рада ЄС, Європейський Парламент тощо) та мають власний юридичний статус.

Перші агентства заснували у 1970-х роках. Більшість із них розпочали роботу в 1994—1995 роках після того, як Рада ЄС у Брюсселі (жовтень 1993 року) нарешті вирішила (внаслідок тривалих суперечок), у яких країнах розмістять штаб-квартири семи з 17 таких установ ЄС. Решта, зокрема і *EFSA* (як зазначалось вище), повністю відповідають положенню про агентства ЄС. Називають їх по-різному: центр, бюро, фундація тощо. Залежно від повноважень і партнерів або клієнтів 17 європейських агентств за видом діяльності розподілено на такі чотири групи:

- агентства, що сприяють функціонуванню внутрішнього ринку (вісім агентств, зокрема *EFSA*);
- моніторингові центри (три агентства);
- агентства, що підтримують соціальний діалог на європейському рівні (три агентства);
- агентства, що реалізують у своїх галузях програми й завдання від імені ЄС (три агентства).

*EFSA* створено у січні 2002 року після серії продовольчих криз, які мали місце наприкінці 1990 року, як частину комплексної програми поліпшення БХП, гарантування високого рівня захисту прав споживачів, а також впевненості у харчовому забезпеченні країн-членів ЄС. Воно є окремою юридичною особою, незалежною від інститутів Спільноти, тимчасово розміщено в м. Брюссель (Бельгія). Основні його завдання [9]:

- збирання та аналізування даних стосовно будь-яких наявних чи потенційних ризиків щодо БХП;
- підтримування постійного діалогу з громадськістю;
- надання об'єктивних і незалежних науково-обґрунтованих рекомендацій, сформованих на найновішій науковій інформації та знаннях.

Сфера діяльності *EFSA* охоплює БХП, громадське здоров'я, безпечність харчування, здоров'я й захист тварин, а також здоров'я й захист рослин. Під час виконання своєї роботи це агентство також розглядає можливий вплив кормового та харчового ланцюга на біорізноманіття рослинного й тваринного середовища проживання. Воно також оцінює екологічні ризики генетично модифікованих сільськогосподарських культур, пестицидів, кормових добавок і шкідників рослин.

Досвід, накопичений *EFSA*, представники якого систематично відвідують країни-члени ЄС, свідчить, що існують різні варіанти впровадження й забезпечування реалізації законодавчих норм Спільноти. За таких обставин споживачі не можуть бути впевнені, що їм буде забезпечено однаковий рівень захисту на всій території ЄС, а це ускладнює оцінювання ефективності національних заходів.

*EFSA* як оцінювач ризиків формулює наукові рекомендації для прийняття ефективних і своєчасних рішень щодо управління ризиками ЄК, Європейським Парламентом та країнами-членами ЄС. Тому незалежні наукові рекомендації *EFSA* лежать

в основі європейської системи безпечності харчових продуктів. Завдяки цій системі європейські споживачі є одними з найзахищеніших й краще поінформованих у світі відносно ризиків у кормовому та харчовому ланцюгах.

### ВИСНОВКИ

1. Упродовж 1997—2002 років у ЄС створено прозору систему БХП із чітким розподілом прав, повноважень, відповідальності та обов'язків між усіма суб'єктами: від оператора ринку харчових продуктів до ЄК.

Керуючись одним із пріоритетів національних інтересів — інтегрування України до європейського політичного, економічного, правового простору [11], доцільно пришвидшити адаптування наяв-

ної національної системи БХП до розглянутої вище європейської. Це, безумовно, сприятиме просуванню усіх вітчизняних харчових продуктів на європейські ринки.

2. Перспективами подальших досліджень за темою статті можуть бути:

1) цілеспрямоване вивчення європейської системи БХП, насамперед системи прийнятих технічних регламентів і стандартів та інших нормативно-правових актів;

2) аналізування сучасного стану національної системи БХП;

3) порівняльне аналізування сучасного стану національної системи БХП зі станом відповідної європейської системи, виявлення тенденцій і перспектив їхнього розвитку на найближчі роки.

### ЛІТЕРАТУРА

- Food safety (Безпечність харчових продуктів) // Official website Euroglossary 2006 (Офіційний веб-сайт Євроглосарій 2006). — Режим доступу: [http://europa.dovidka.com.ua/b.html#Food\\_safety](http://europa.dovidka.com.ua/b.html#Food_safety).
- Food safety (Безпечність харчових продуктів) // Official website European Union (Офіційний веб-сайт Європейського Союзу). — Режим доступу: [http://europa.eu/pol/food/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/food/index_en.htm).
- Скидан О. Система оперативного оповіщення про ситуацію у сфері харчових продуктів в ЄС: корисний досвід для України / О. Скидан // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2007. — № 4. — С. 54—58.
- Віткін Л. Франція. Болгарія. Подальший розвиток системи технічного регулювання у Європейському Союзі / Л. Віткін // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2009. — № 6. — С. 19—24.
- Кісель С. Порівняння національної законодавчої бази України та Європейського Союзу щодо безпечності харчової продукції / С. Кісель // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2012. — № 4. — С. 57—60.
- Green Papers (Зелені книги) // Official website Euroglossary 2006 (Офіційний веб-сайт Євроглосарій 2006). — Режим доступу: [http://europa.dovidka.com.ua/z.html#\\_Green\\_Paper](http://europa.dovidka.com.ua/z.html#_Green_Paper).
- White Papers (Білі книги) // Official website Euroglossary 2006 (Офіційний веб-сайт Євроглосарій 2006). — Режим доступу: [http://europa.dovidka.com.ua/b.html#\\_White\\_Papers](http://europa.dovidka.com.ua/b.html#_White_Papers).
- Regulation (EC) № 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety (Регламент (ЄС) № 178/2002 Європейського парламенту і Ради від 28.01.2002 «Про встановлення загальних принципів та вимог законодавства щодо харчових продуктів, створення Європейського агентства з безпечності харчових продуктів та встановлення процедур з питань безпечності харчових продуктів») // Website eur-lex (доступ до законодавства Європейського Союзу). — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R0178:en:NOT>.
- Номе (Головна) / About EFSA (Про Європейське агентство з безпечності харчових продуктів) // Website European Food Safety Authority (Веб-сайт Європейського агентства з безпечності харчових продуктів). — Режим доступу: <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa.htm>.
- European Union agencies (Агентства Європейського Союзу) // Official website Euroglossary 2006 (Офіційний веб-сайт Євроглосарій 2006). — Режим доступу: [http://europa.dovidka.com.ua/a.html#European\\_Union\\_agencies](http://europa.dovidka.com.ua/a.html#European_Union_agencies).
- Закон України «Про основи національної безпеки» від 19.06.2003 № 964-IV // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

*Ф. Грищенко, кандидат військових наук,  
начальник науково-організаційного відділу — вчений секретар,  
ДП «УкрНДНЦ», м. Київ ■*