



УДК 342.51

АДАПТАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ДО ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ОДНА З ВИМОГ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Годяк А.І., к. ю. н., доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету № 6
Львівський державний університет внутрішніх справ

У статті аналізуються основні напрямки адаптації українського законодавства у сфері забезпечення безпечності харчових продуктів до вимог Європейського Союзу, стан та перспективи такої адаптації. Автор звертає особливу увагу на прийнятій 18 травня 2017 року Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» та його значення у забезпеченні безпечності харчових продуктів.

Ключові слова: Європейський Союз, безпечність, харчові продукти, адаптація, законодавство, Угода про асоціацію.

В статье анализируются основные направления адаптации украинского законодательства в сфере обеспечения безопасности пищевых продуктов к требованиям Европейского Союза, состояние и перспективы такой адаптации. Автор обращает особое внимание на принятый 18 мая 2017 Закон Украины «О государственном контроле за соблюдением законодательства о пищевых продуктах, кормах, побочных продуктах животного происхождения, здоровья и благополучии животных» и его значение в обеспечении безопасности пищевых продуктов.

Ключевые слова: Европейский Союз, безопасность, пищевые продукты, адаптация, законодательство, Соглашение об ассоциации.

Hodyak A.I. ADAPTATION OF THE UKRAINIAN LEGISLATION IN THE FIELD OF THE FOOD SAFETY TO THE REQUIREMENTS OF THE EUROPEAN UNION AS ONE OF THE REQUIREMENTS OF THE ASSOCIATION AGREEMENT

The main directions of the adaptation of Ukrainian legislation in the field of the food safety to the requirements of the European Union are analyzed in this article and prospects of such adaptation. The author pays attention to the Law of Ukraine «On State control carried out to verify compliance with the law on food, feed, animal by-products, animal health and welfare» adopted on May 18, 2017 and its significance in ensuring the safety of food products.

Key words: the European Union, safety, food, adaptation, legislation, Association Agreement.

Постановка проблеми. Підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, Україна взяла на себе великий спектр зобов'язань, у тому числі у сфері забезпечення безпечності харчових продуктів. Про це прямо зазначено у главі 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи» Угоди про асоціацію – «метою таких заходів є сприяння здійсненню торгівлі товарами, що охоплюються санітарними та фітосанітарними заходами між сторонами, забезпечуючи при цьому охорону життя і здоров'я людей, тварин та рослин, шляхом забезпечення повної прозорості стосовно санітарних та фітосанітарних заходів, що застосовуються у торгівлі; наближення законів України до законів Європейського Союзу; визнання стану здоров'я тварин і рослин сторін та застосування принципу регіоналізації; встановлення механізму визнання еквівалентності стосовно санітарних та фітосанітарних заходів, що застосовуються сторонами; подальшого впровадження принципів Угоди про застосування санітарних та фітосанітарних заходів від 15 квітня 1994 року; встановлення механізмів та процедур щодо сприяння торгівлі; покращення взаємозв'язку та співробітництва між сторонами з питань санітарних та фітосанітарних заходів» [1]. Серед вказаних заходів пер-

шочерговим, на нашу думку, є процес адаптації українського законодавства до вимог Європейського Союзу, у тому числі у сфері забезпечення безпечності харчових продуктів. Україна має розпочати виконання своїх зобов'язань щодо забезпечення безпечності харчових продуктів саме з вдосконалення правового регулювання цієї сфери.

Ступінь розробленості проблеми. Різні напрямки діяльності у сфері забезпечення безпечності харчових продуктів неодноразово були предметом наукових досліджень таких учених, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, З.С. Гладун, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.В. Мартиновський, І.С. Орехова та інших науковців. Водночас, окремі аспекти такої діяльності, зокрема питання адаптації українського законодавства у сфері безпечності харчових продуктів до вимог Європейського Союзу потребує додаткового дослідження.

Метою статті є аналіз основних напрямків адаптації українського законодавства у сфері забезпечення безпечності харчових продуктів до вимог Європейського Союзу, стану та перспектив такої адаптації.

Виклад основного матеріалу. Підписавши 27 червня 2014 року Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та державами-членами, Україна продовжила

раніше розпочатий процес адаптації свого законодавства до вимог Європейського Союзу. Стосується це також і законодавства у сфері безпечності харчових продуктів – перші кроки в адаптації такого законодавства зроблені відразу після підписання Угоди про асоціацію.

Так, з метою гармонізації українського харчового законодавства з європейським, зокрема і щодо торгівлі домашніми продуктами, 22 липня 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» [2], яким викладено у новій редакції Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», внесені зміни у Закони України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції», «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів», «Про захист прав споживачів» та ряд інших нормативно-правових актів.

Серед законодавчих актів, до яких були внесені зміни, слід звернути увагу на Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [3], прийнятий ще 23 грудня 1997 року під назвою «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини». Цей Закон регулює відносини між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів та споживачами харчових продуктів і визначає порядок забезпечення безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, що виробляються, перебувають в обігу, ввозяться (пересилаються) на митну територію України та/або вивозяться (пересилаються) з неї (преамбула Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»).

Прийнятими змінами, фактично, розпочався процес виконання взятих на себе Україною зобов'язань у підписаній Угоді про асоціацію, у тому числі щодо адаптації українського законодавства у сфері забезпечення безпечності харчових продуктів до вимог Європейського Союзу.

Ще одним важливим документом, прийняття якого від нас вимагають взяті на себе зобов'язання на шляху України до євроінтеграції, є Закон України «Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин». Якщо Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» регулює правовідносини, які встановлюють вимоги до безпечності та якості харчових продуктів, то Закон України «Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин» мав би регулювати правовідносини, які виникають при здійсненні державного контролю за дотриманням таких вимог щодо безпечності та якості харчових продуктів.

В адміністративному праві України контроль розглядається у широкому розумінні як один зі способів забезпечення законності дисципліни у публічному адмініструванні, а саме як процес спостереження за дотриманням нормативно-правових актів різними суб'єктами адміністративного права [4, с. 306]. В.Б. Авер'янов сутність державного контролю зводить до спостереження та перевірки розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також до попередження та виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [5, с. 349]. Розробники Юридичної енциклопедії зазначають, що контроль (з франц. *contrôle* – перевірка, від старофранц. *contrefle* – список, що має дублікат для перевірки) – це перевірка виконання законів, рішень тощо. Є однією з найважливіших функцій державного управління [6, с. 323].

Проект Закону України «Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин» було зареєстровано у Верховній Раді України 17 червня 2014 року народним депутатом України О. Продан. У Пояснювальній записці до Закону зазначено, що його прийняття дозволить гармонізувати законодавство України з Регламентами ЄС № 854/2004, № 882/2004, № 669/2009 та Директивою Ради ЄС № 97/78/ЕС щодо державного контролю, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин. Окрім того, як зазначив автор законопроекту, прийняття цього Закону дозволить: підвищити рівень захисту здоров'я та інтересів споживачів; підвищити впевненість споживачів у безпечності харчових продуктів та достовірності інформації про їх властивості; зменшити витрати підприємств на здійснення процедур, що пов'язані з проведенням офіційного контролю; покращити умови ведення господарської діяльності на усіх етапах харчового ланцюга, що, у свою чергу, забезпечить створення нових робочих місць та зростання доходів населення; збільшити надходження до Державного бюджету України; покращити умови для здійснення експортно-імпортних операцій з харчовими продуктами, тваринами, кормами; гармонізувати продовольче законодавство України із правилами СОТ [7].

Верховна Рада України досить швидко розглянула вказаний законопроект і вже 22 липня 2014 року Закон України «Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин» було прийнято у першому читанні.

До другого читання даний Закон було подано лише у грудні 2016 року, але вже під дещо зміненою назвою – «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин».



Слід наголосити, що Представництво Європейського Союзу в Україні дуже сподівалося на остаточне ухвалення цього законопроєкту та неодноразово нагадувало, що даний законопроєкт є одним із зобов'язань України згідно з Угодою про асоціацію. «Він розроблений на основі норм європейського права. Законопроєкт визначає засадничі принципи та вимоги до державного контролю, що здійснюється державними інспекторами з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність продуктів харчування та кормів, а також про здоров'я та благополуччя тварин», – йдеться у повідомленні Представництва Європейського Союзу. Як наголошували у Представництві, завдяки прийняттю цього законопроєкту Україна зможе отримати ще більше переваг від поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі з Європейським Союзом. «Ухвалення та імплементація цього законопроєкту забезпечать наближення української системи контролю продуктів харчування до тієї, що вже діє у Європейському Союзі. Ухвалення цього законопроєкту матиме важливе значення й для українського бізнесу у галузі харчових продуктів та кормів, зміцнивши довіру до системи контролю безпечності харчових продуктів України. У результаті, в українських виробників харчових продуктів та кормів з'являться нові можливості для експорту на ринки європейських та інших країн», – пояснили у відомстві [8].

18 травня 2017 року Верховна Рада України прийняла, нарешті, Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин».

Як зазначено у преамбулі, цей Закон визначає правові та організаційні засади державного контролю, що здійснюється з метою перевірки дотримання операторами ринку законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також законодавства про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких побічних продуктів на митну територію України [9]. Згідно зі ст. 3 дія цього Закону поширюється на суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням державного контролю за діяльністю операторів ринку, які здійснюють виробництво та/або обіг харчових продуктів, інших об'єктів санітарних заходів та/або кормів, у тому числі ввезення (пересилання) на митну територію України харчових продуктів та/або кормів, з метою перевірки цієї діяльності на відповідність законодавству про харчові продукти та корми, здоров'я та благополуччя тварин. Дія цього Закону поширюється також на суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням державного контролю за побічними продуктами тваринного походження, що ввозяться (пересилаються) на митну територію України, з метою їх перевірки на відповідність законодавству про побічні продукти тваринного походження.

Відповідно до п. 10 ст. 1 прийнятого Закону державний контроль визначається як діяльність компетентного органу, його територіальних органів, уповноважених осіб та інших

осіб, яким надано повноваження відповідно до цього Закону, що здійснюється з метою перевірки відповідності діяльності операторів ринку вимогам законодавства про харчові продукти та корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також усунення наслідків невідповідності та притягнення до відповідальності за порушення відповідних вимог. Державний контроль включає також діяльність з перевірки відповідності законодавству про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких побічних продуктів на митну територію України. Запроваджуються форми державного контролю у вигляді державного моніторингу – форма державного контролю, що полягає у здійсненні послідовних спостережень та/або вимірювань відповідно до плану державного моніторингу з наступним їх аналізом та узагальненням з метою отримання загального уявлення про стан справ щодо дотримання законодавства про харчові продукти та корми, здоров'я та благополуччя тварин; а також у вигляді документальної перевірки на державному кордоні (документальна перевірка) – форма державного контролю на державному кордоні України вантажу, що ввозиться (пересилається) на митну територію України, яка полягає у здійсненні перевірки міжнародного сертифіката та інших документів, що вимагаються згідно із законом, та/або інших документів, які вимагаються згідно із митними правилами та містять інформацію щодо відповідності вантажу законодавству про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження.

За словами Голови Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів Володимира Лапи, базові принципи європейської системи державного контролю безпечності харчових продуктів запрацювали в Україні завдяки Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», однак для забезпечення її повноцінного функціонування важливим було прийняття ще одного Закону – «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин». «Вважаємо, що його схвалення дозволить вивести систему державного контролю за харчовою продукцією на якісно новий рівень. Прийняття цього Закону дозволить нам наводити лад на ринку», – наголосив Голова Служби [10].

«Ухвалений Закон зменшує адміністративний тиск на добросовісних операторів ринку. Адже, окрім того, що тепер контроль здійснюватиме лише один компетентний орган – Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, запроваджується ризик-орієнтований підхід до здійснення цього контролю: чим нижчий рівень ризику, який становить діяльність конкретного оператора ринку, тим з меншою частотою компетентний орган перевіряє цього оператора. Перевірка здійснюватиметься без попередження, але відповідно до затвердженого вичерпного (тобто заздалегідь відомого оператору ринку) переліку питань.

Нового підходу варто побоюватися лише тим операторам, які не приділяють належної уваги безпечності харчових продуктів, їх перевірятимуть частіше. У результаті всіх цих нововведень однозначно виграє споживач, який отримує можливість купувати харчові продукти з високим рівнем безпечності», – зазначила заступник керівника Проекту Європейського Союзу, старший експерт з питань європейського законодавства Яна Добідовська [10].

Прийнятий Закон передбачає ряд новацій у системі державного контролю. Це перевірки операторів ринку без попередження, фаховий державний контроль, вичерпний перелік питань для перевірки, запровадження ризик-орієнтованого підходу, механізм пом'якшення відповідальності щодо певних порушень. Також документом передбачається запровадження зовнішнього щорічного аудиту компетентного органу (Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів), до якого, у тому числі, залучатимуться представники громадськості; обмежується коло осіб, яким можуть делегуватися повноваження щодо здійснення державного контролю; запроваджується фіксований розмір штрафу за відповідний вид порушення тощо.

26 травня Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» підписаний Головою Верховної Ради України та направлений на підпис Президенту України.

У разі підписання цього Закону основні його положення набудуть чинності після 9-місячного перехідного періоду. За цей час необхідно розробити та прийняти близько 40 підзаконних актів та привести українську систему державного контролю у сфері безпечності харчових продуктів у відповідність до директив та регламентів Європейського Союзу [11].

Висновки. Отже, як ми бачимо, Україна намагається вправно виконувати взяті на себе в Угоді про асоціацію, підписаній з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, зобов'язання, у тому числі щодо адаптації українського законодавства у сфері забезпечення безпечності харчових продуктів до вимог Європейського Союзу. Така адаптація відбувається у постійній взаємодії з представниками Європейського Союзу. Зокрема, Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» розроблявся за допомогою

експертів Проекту Європейського Союзу «Вдосконалення системи контролю безпечності харчових продуктів в Україні» та активно підтримувався Європейською комісією. Активна допомога з боку ЄС надається також при розробці інших нормативно-правових актів. Залишається сподіватися, що швидка імплементація норм Європейського Союзу в українське законодавство, зробить Україну дійсно демократичною, правовою та соціальною державою, з європейськими цінностями та гарантіями прав для фізичних і юридичних осіб, у тому числі у сфері забезпечення безпеки харчових продуктів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів : Закон України від 22 липня 2014 року № 1602-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2122.
3. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 3. – Ст. 75.
4. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
5. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – Том 1. Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 3. – К. : Укр. енцикл., 2001. – С. 789.
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52373.
8. Європейський Союз очікує від Ради остаточного ухвалення закону про держконтроль харчових продуктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/news/2017/05/16/7065757>.
9. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин : Закон України від 18 травня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52373.
10. Вітчизняна система контролю безпечності харчових продуктів стала на крок ближчою до європейської [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consumer.gov.ua/News/2101>.
11. Для ефективного виконання нового закону про державний контроль необхідно ухвалити близько 40 підзаконних актів, – Володимир Лапа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consumer.gov.ua/News/2155>