

УДК 347.151(477:430)

Кравченко Михайло Георгійович –

доктор юридичних наук, старший дослідник,
професор кафедри теоретичної юриспруденції, Юридичний інститут,
КНЕУ імені Вадима Гетьмана
<https://orcid.org/0000-0002-3909-4599>

Mykhailo H. Kravchenko –

doctor of juridical sciences, senior researcher,
Professor of the Department of Theoretical Jurisprudence, Institute of Law,
Kyiv National Economics University named after Vadym Hetman
(54/1, Prospect Peremogy, Kyiv, Ukraine)
<https://orcid.org/0000-0002-3909-4599>

Кодекс Аліментаріус як орієнтир для реформування публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки України

Стаття присвячена аналізу системи принципів, які запроваджені Кодексом Аліментаріус та взяті за основу при розробці Регламенту (ЄС) № 852/2004. У результаті проведеного дослідження з'ясовано те, що законодавство України у сфері забезпечення продовольчої безпеки вимагає ґрунтовного реформування. Основним орієнтиром такої реформи мають стати Регламент (ЄС) № 178/2002 та Регламент (ЄС) № 852/2004, які орієнтовані на забезпечення права кожного на безпечне та якісне харчування.

Ключові слова: продовольча безпека, продукти харчування, законодавство України, публічне адміністрування, публічний інтерес, публічна адміністрація, європейські стандарти, законодавство Європейського Союзу.

M.H. Kravchenko Codex Alimentarius as a Guideline for Reforming Public Administration in the Field of Ensuring Food Security of Ukraine

The article is devoted to the analysis of the system of principles introduced by the Codex Alimentarius and borrowed from Regulation (EC) No. 852/2004.

The methodological basis of the research was: legal and systemic research methods.

The research is based on the analysis of domestic, German and Austrian special literature, which is devoted to: general administrative law and special administrative law, public administration in the field of ensuring food security in Ukraine and the EU. In addition, the legislation of Ukraine and EU legislation, which is dedicated to public administration in this area, was analyzed.

As a result of the conducted research, the following conclusions can be drawn:

Legislation in the field of ensuring food security in Ukraine needs thorough reformation. Currently, there is no specific law on food security of Ukraine and a state policy strategy in this area. This state of affairs is the reason for the low efficiency of public administration in ensuring food security of Ukraine.

Reforming the legislation in the field of ensuring food safety involves the implementation into national legislation of standards and principles that are defined at the level of sources of law of the European Union. First of all, we are talking about the principles defined in Regulation (EC) No. 178/2002 and Regulation (EC) No. 852/2004. They should lay the ideological core of public administration in the field of ensuring food security of Ukraine, which is oriented, first of all, to the realization of everyone's right to healthy and safe food.

Special attention should be paid to the principles of "risk analysis and critical points" in the future law on food safety of Ukraine. This system of principles enables effective control at all stages of food production. This part deals with: the principle of hazard verification; the principle of determining control points that are critical for food safety; the principle of determining the limits of intervention at the relevant critical control points; the principle of establishing monitoring procedures at critical control points; the principle of the

algorithm of actions in case of detection of deviations; the principle of constant verification of the effectiveness of measures; the principle of documenting all measures related to risk analysis.

Keywords: food safety, food products, legislation of Ukraine, public administration, public interest, public administration, european standards, legislation of the European Union.

Постановка проблеми. Реформування функції публічної адміністрації щодо забезпечення продовольчої безпеки держави передбачає приведення її у відповідність до тих стандартів та вимог, які існують на рівні ЄС. У попередньому дослідженні [1] ми визначили значення Регламенту (ЄС) № 178/2002 для реформування сфери забезпечення продовольчої безпеки держави. У цьому дослідженні ми б хотіли продовжити цю тематику та проаналізувати ще один базовий документ права ЄС, а саме Регламент (ЄС) Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року № 852/2004 Про гігієну продуктів харчування [3], який розроблений на основі принципів Кодексу Аліментаріус [4].

Ми переконані у тому, що принципи, закладені у Регламенті (ЄС) № 178/2002 та Регламенті (ЄС) № 852/2004 мають стати основою оновленого законодавства про забезпечення продовольчої безпеки України, спрямувати його розвиток у тому напрямі, в якому розвивається законодавство усіх країн-членів ЄС у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При проведенні дослідження нами була проаналізована література, присвячена:

по-перше, публічному адмініструванню в сфері забезпечення продовольчої безпеки України та Німеччини [5, 6];

по-друге, Загальному та Особливому адміністративному праву [7, 8, 9].

Невирішені раніше проблеми. Аналіз законодавства України та правозастосовчої практики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України дає змогу виокремити декілька центральних проблем, а саме: 1) відсутність профільного закону, який став би юридичною основою регулювання відносин у цій сфері публічного адміністрування. Крім того, відсутня національна стратегія, яка б стала основою реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України; 2) існуюче нормативне регулювання в Україні не узгоджується із принципами та вимогами, які

запроваджені на рівні законодавства ЄС та національного законодавства країн-членів ЄС.

Мета. Метою цієї статті є аналіз системи принципів, які запроваджені Кодексом Аліментаріус та взяті за основу при розробці Регламенту (ЄС) № 852/2004, що мають закласти ідейну основу реформування законодавства України у сфері забезпечення продовольчої безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Почати наше дослідження ми хотіли б із невеликого занурення в історію появи Кодексу Аліментаріус (Codex Alimentarius) [4]. Справа полягає у тому, що у 1958 році космічне агентство НАСА доручило компанії The Pillsbury Company виробляти їжу для космонавтів, яка б відповідала двом вимогам: а) вона мала бути придатною для використання у космосі; б) мала бути 100-відсотково безпечною для космонавтів [10]. Методика, яка була розроблена цією компанією, була визнана як еталон виробництва продуктів харчування на рівні Національної академії наук США у 1985 році. Після відповідних допрацювань ця методика була визнана на рівні ООН та закріплена як стандарт, до дотримання якого мають прагнути в усьому світі. Цей стандарт отримав назву Кодекс Аліментаріус, який було опубліковано FAO у 1993 році [4].

Принципи, визначені на рівні Кодексу Аліментаріус, були покладені в основу розробки Регламенту (ЄС) Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року № 852/2004 Про гігієну продуктів харчування [3]. Цей Регламент визначає правила гігієни до операцій з продуктами харчування, яких мають неухильно дотримуватися оператори, що діють на ринку продуктів харчування. У цій частині йдеться про принципи аналізу ризиків та критичні точки (Risk Analysis and Critical Control Points) [3]. Вони зводяться до наступних вимог:

- принцип перевірки небезпеки (Conduct a hazard analysis). Оператор, що діє на ринку харчування має виявляти та запобігати виникненню небезпек, які пов'язані із фізичними, хімічними та біологічними властивостями продуктів харчування;

- принцип визначення контрольних точок, які є критичними для безпеки продуктів харчування (Identification of control points critical for food safety). Контрольна точка – це етап у технологічному процесі виробництва продуктів харчування, на якому є змога запобігти, усунути або зменшити небезпеку кінцевого продукту;

- принцип визначення меж втручання у відповідних критичних контрольних точках (Determination of intervention limits at the respective critical control points). Межа критичного втручання – це максимальне або мінімальне значення, згідно із яким необхідно перевіряти фізичні, хімічні або біологічні небезпеки, аби запобігти, усунути або зменшити їх до прийняттого рівня;

- принцип встановлення процедур моніторингу в критичних контрольних точках (Establish appropriate monitoring procedures at critical control points). Такий моніторинг є необхідним, аби переконатися у тому, що процес виробництва продуктів харчування знаходиться під контролем у кожній критичній точці;

- принцип алгоритму дій у разі виявлення відхилень (Setting up corrective actions in case of deviations). Має бути сформований алгоритм дій у разі перевищення або падіння нижче вказаних граничних значень. Мета цих заходів полягає у тому, аби продукти харчування, які не відповідають граничним значенням, у жодному випадку не потрапили до кінцевого споживача;

- принцип постійної перевірки ефективності заходів, які наведені вище (establishing procedures, which shall be carried out regularly, to verify that the measures outlined). У цій частині йдеться про системний контроль над запланованими заходами, показниками контрольних точок, зразками продукції тощо;

- принцип документування усіх заходів, пов'язаних із аналізом ризиків (establishing documents and records commensurate with the nature and size of the food business to demonstrate the effective application of the measures outlined). Ця вимога передбачає належне документування усіх заходів, пов'язаних із аналізом ризиків. Таке документування має узгоджуватися, насамперед, з масштабами виробництва. Інакше кажучи, неприпустимо, аби перевірка та документування застосовувалися лише до певної частини циклу виробництва. Таке документування має

стосуватися усіх етапів циклу виробництва продукції на певному підприємстві [3].

Маємо відзначити те, що заходи, які визначені у Регламенті (ЄС) № 852/2004, у поєднанні із вимогами Регламенту (ЄС) № 178/2002 становлять юридичну основу публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки в усіх країнах-членах ЄС. На наше переконання, зазначені вимоги мають скласти ідейну основу реформування законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки в Україні.

Висновок. В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Законодавство у сфері забезпечення продовольчої безпеки в Україні потребує ґрунтовного реформування. Наразі відсутній профільний закон Про продовольчу безпеку України та стратегія державної політики у цій сфері. Такий стан речей є причиною низької ефективності публічного адміністрування щодо забезпечення продовольчої безпеки України.

2. Реформування законодавства в сфері забезпечення продовольчої безпеки передбачає імплементацію у національне законодавство стандартів та принципів, які визначені на рівні джерел права Європейського Союзу. Насамперед, йдеться про ті принципи, які визначені у Регламенті (ЄС) № 178/2002 та Регламенті (ЄС) № 852/2004. Вони мають закласти ідейне ядро публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки України, яке орієнтоване, насамперед, на реалізацію права кожного на здорове та безпечне харчування.

3. Особливу увагу у майбутньому законі Про продовольчу безпеку України має бути приділено принципам «аналізу ризиків та критичним точкам». Ця система принципів дає змогу здійснювати ефективний контроль на усіх етапах виробництва продуктів харчування. У цій частині йдеться про: принцип перевірки небезпеки; принцип визначення контрольних точок, які є критичними для безпеки продуктів харчування; принцип визначення меж втручання у відповідних критичних контрольних точках; принцип встановлення процедур моніторингу в критичних контрольних точках; принцип алгоритму дій у разі виявлення відхилень; принцип постійної перевірки ефективності

заходів; принцип документування усіх заходів,
пов'язаних із аналізом ризиків.

Список використаних джерел:

1. Кравченко М.Г. Регламент (ЄС) № 178/2002 як орієнтир для визначення мети та системи принципів публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. *Журнал східноєвропейського права*. 2024. № 120. С.40–45. URL: https://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2024/03/kravchenko_120.pdf (дата звернення: 12.04.2024).
2. Regulation (EC) No 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 food safety procedures. URL: https://eur-lex-europa-eu.translate.google/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32002R0178&_x_tr_sl=de&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=wapp (дата звернення: 18.04.2024).
3. Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/852/oj> (дата звернення: 18.04.2024).
4. Codex Alimentarius. URL: <https://www.fao.org/3/v7700t/v7700t09.htm> (дата звернення: 18.04.2024).
5. Лушпаєв С. О. Щодо законодавства України про продовольчу безпеку. *Форум права: Електронне наукове фахове видання*. 2012. №2. С. 419–425.
6. Волченко Н. В. Продовольча безпека: теоретичні аспекти та реалії сьогодення: монографія. *Система національного менеджменту в контексті інтеграційного виміру*. Суми: ПП Вінниченко М. Д., ФОП Литовченко Є. Б., 2014. С. 38–57.
7. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
8. Загальне адміністративне право: підручник / за загальною редакцією Р.С. Мельника. Видання друге. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. 728 с.
9. Кравченко М.Г. Управління побутовими відходами в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2019. 575 с.
10. Markus Krauß, Levke Voß. Hygieneanforderungen an unverpackte Lebensmittel in Selbstbedienungstheken. *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht. ZLR*. 2010. Vol. 4. S. 413.
11. Härtel I. Ein (Menschen) Recht auf Nahrung? Von der Kultur zur Verfassung. 2015. S. 23–34.
12. Bonet de Viola A. M. Die Demokratisierung des Wissens. Kollisionen zwischen dem Recht auf Nahrung und dem gewerblichen Schutz in der Biotechnologie. Verlag Dr. Kovač. Hamburg, 2016. 478 s.
13. Schymanski D. Mikroplastik: die Geister, die wir riefen. *Journal of Consumer Protection and Food Safety*. 2019. Vol.14. P. 1–3.
14. Tschiersky H. Digitalisierung im gesundheitlichen Verbraucherschutz – eine neue Dimension? *Journal of Consumer Protection and Food Safety*. 2018. Vol.13. P. 345–346.
15. Hahn A. Europäische Höchstmengen bei Nahrungsergänzungsmitteln: Jeder kocht sein eigenes Süppchen. *Journal of Consumer Protection and Food Safety*. 2018. Vol.13. P. 1–2.

References:

1. Kravchenko M.H. Rehlament (IeS) № 178/2002 yak orientyr dlia vyznachennia mety ta systemy pryntsyviv publichnoho administruvannia u sferi zabezpechennia prodovolchoi bezpeky Ukrainy. *Zhurnal skhidnoievropeiskoho prava*. 2024. № 120. S.40–45. URL: https://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2024/03/kravchenko_120.pdf (data zvernennia: 12.04.2024).
2. Regulation (EC) No 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 food safety procedures. URL: <https://eur-lex-europa-eu.translate.google/legal->

content/DE/TXT/?uri=CELEX:32002R0178&_x_tr_sl=de&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=wapp (data zvernennia: 18.04.2024).

3. Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/852/oj> (data zvernennia: 18.04.2024).

4. Codex Alimentarius. URL: <https://www.fao.org/3/v7700t/v7700t09.htm>(data zvernennia: 18.04.2024).

5. Lushpaiev S. O. Shchodo zakonodavstva Ukrainy pro prodovolchu bezpeku. *Forum prava: Elektronne naukovе fakhove vydannia*. 2012. №2. S. 419–425.

6. Volchenko N. V. Prodovolcha bezpeka: teoretychni aspekty ta realii sohodennia: monohrafiia. *Systema natsionalnoho menedzhmentu v konteksti intehratsiinoho vymiru*. Sumy: PP Vinnychenko M. D., FOP Lytovchenko Ye. B., 2014.S. 38–57.

7. Melnyk R.S. Zahalne administratyvne pravo v pytanniakh i vidpovidiakh: navch. posib. Kyiv: Yurinkom Inter, 2018. 308 s.

8. Zahalne administratyvne pravo: pidruchnyk / za zahalnoiу redaktsiiei R.S. Melnyka. Vydannia druhe. Odesa: Vydavnychiy dim “Helvetyka”, 2023. 728 s.

9. Kravchenko M.H. Upravlinnia pobutovymy vidkhodamy v Ukraini: administratyvno-pravovyi aspekt: dys. ... d-ra yuryd. nauk. Kyiv, 2019. 575 s.

10. Markus Krauß, Levke Voß. Hygieneanforderungen an unverpackte Lebensmittel in Selbstbedienungstheken. *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*. ZLR. 2010. Vol. 4. S. 413.

11. Härtel I. Ein (Menschen) Recht auf Nahrung? Von der Kultur zur Verfassung. 2015. S. 23–34.

12. Bonet de Viola A. M. Die Demokratisierung des Wissens. Kollisionen zwischen dem Recht auf Nahrung und dem gewerblichen Schutz in der Biotechnologie. Verlag Dr. Kovač. Hamburg, 2016. 478 s.

13. Schymanski D. Mikroplastik: die Geister, die wir riefen. *Journal of Consumer Protection and Food Safety*. 2019. Vol.14. R. 1–3.

14. Tschiersky H. Digitalisierung im gesundheitlichen Verbraucherschutz – eine neue Dimension? *Journal of Consumer Protection and Food Safety*. 2018. Vol.13. R. 345–346.

15. Hahn A. Europäische Höchstmengen bei Nahrungsergänzungsmitteln: Jeder kocht sein eigenes Süppchen. *Journal of Consumer Protection and Food Safety*. 2018. Vol.13. R. 1–2.