

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДЯНАМИ ПРАВА НА БЕЗПЕКУ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ПРЕДМЕТІВ ПОБУТУ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATIONS IMPLEMENTATION CITIZENS THE RIGHT TO FOOD SAFETY AND CONSUMER GOODS IN UKRAINE

Пунда О.О.,

к.ю.н., доцент, докторант

Університет державної фіскальної служби України

Стаття присвячена питанням забезпечення права на безпеку харчових продуктів та предметів побуту. У статті сформульовано поняття «небезпечна продовольча продукція», «додаткове звання до продуктів харчування».

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, продукти харчування, предмети побуту, трансгенні продукти, Держпродспоживслужба, безпека харчових продуктів.

Статья посвящена вопросам обеспечения права на безопасность пищевых продуктов и предметов быта. В статье сформулировано понятия «опасная продовольственная продукция», «дополнительное привыкание к продуктам питания».

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, продукты питания, предметы быта, трансгенные продукты, Госпродпотребслужба, безопасность пищевых продуктов.

This article is devoted to the problems of administrative and legal regulation of the exercise of the right to food safety and consumer goods. The legal support of the right to personal safety remained at a quite low level and was restricted by the criminal law regulation for a long time in Ukraine. In order to ensure the effectiveness of the right to personal safety it is necessary to bring the legal provisions relating to the definition of food safety in compliance with the European legislation.

The concepts of «dangerous food products», «additional food addiction» have been formulated in the paper. The food products, the consumption of which is associated with increased or probable risks to a person's life and health should be considered dangerous, as well as food products, the impact of which on a person's (consumer's) life and health or on the descendants is of an indefinite character. Under the safety of consumer goods it is necessary to understand the quality of the items – the possibility that is guaranteed by the certain period to satisfy a consumer's needs related to functionality of a specific consumer good. With the full awareness of the safety features of a consumer good a person has the right to free decision as to the possibilities to use these items in everyday life.

Key words: administrative and legal regulation, food, consumer goods, transgenic products, State Service for Food Safety and Protection of Consumers, food safety.

Конституція України містить положення, відповідно до якого «кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація не може бути засекречена» (ст. 50 Конституції України). Ця норма є важливим елементом системи конституційно-правових гарантій забезпечення особистої безпеки громадян. Галузеве законодавство України визначає, що серед нематеріальних благ – об'єктів цивільних прав найвищою соціальною цінністю є життя і здоров'я людини, її недоторканість та безпека (ч. 2 ст. 201 ЦК України).

Правове забезпечення здійснення права на особисту безпеку тривалий час залишалось в Україні на досить низькому рівні і обмежувалось сферою кримінально-правового регулювання.

В сучасних умовах активізації євроінтеграційних процесів та необхідності врахування вимог Регламенту (ЄС) № 178/2002 від 28 січня 2002 року про встановлення загальних принципів і вимог законодавства про харчові продукти, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів і встановлення процедур у питаннях, пов'язаних із безпекою харчових продуктів зростає актуальність ефективного адміністративно-правового регулювання здійснення громадянами права на безпеку харчових продуктів та предметів побуту в Україні [1].

Питання безпеки харчових продуктів досліджувалися у працях А. В. Бабюка, Ч. Б. Базаржапова, Я. А. Беди, С. О. Белінської, В. І. Бойко, В. В. Брулевич, О. І. Гойчук, Ю. О. Зикова, Т. Г. Ковальчук, О. В. Ковальової, Ю. М. Мотузки, Н. Я. Орлової, Л. Ф. Павлоцької, С. М. Романко, В. А. Шаленого, Т. М. Чурилова, В. З. Янчука, О. І. Юриш, О. І. Красовського, М. І. Ковальова, Л. О. Красавчикова, М. М. Малєїна.

Сучасний стан дослідження у цій сфері відзначається накопиченням значного наукового матеріалу, створенням теоретичних концепцій права людини на особисту безпеку.

Найбільшого загострення у сучасних умовах набуває правове регулювання безпеки у частині здійснення особою права на безпечність об'єктів споживання. Серед них виділяються дві основні групи: продукти харчування та предмети побуту.

Законодавчу базу у цій сфері складають: Кодекс Цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 року; Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 року; Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23 грудня 1997 року; Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 06 вересня 2005 року; Закон України «Про вилучення з обігу, переробку і утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14 січня 2000 року, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» від 02 вересня 2015 року [2; 3; 4; 5; 6].

Саме Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (в частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), державного нагляду (контролю) у сферах охо-

рони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва, державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» безпечність харчового продукту – це стан харчового продукту, що є результатом діяльності з виробництва та обігу, яка здійснюється з додержанням вимог, встановлених санітарними заходами та/або технічними регламентами, та забезпечує впевненість у тому, що харчовий продукт не завдає шкоди здоров'ю людини (споживача), якщо він спожитий за призначенням, а небезпечний харчовий продукт – це харчовий продукт, який не відповідає вимогам законодавства.

Неякісні, небезпечні для життя і здоров'я людини або фальсифіковані харчові продукти, продовольчу сировину і супутні матеріали забороняється виготовляти, ввозити, реалізовувати, використовувати в оптовій чи роздрібній торгівлі, громадському харчуванні.

За сучасних умов зазначені правові норми не задовольняють повною мірою вимог забезпечення особистої безпеки. З метою забезпечення ефективності здійснення права на особисту безпеку необхідне приведення правових норм, що стосуються визначення безпеки харчових продуктів, у відповідність до потреб сучасності.

Так, безпеку харчових продуктів (особисту харчову безпеку) необхідно розуміти не лише як стан відсутності прямої загрози шкідливого впливу на організм людини, а як відсутність загрози ймовірності настання негативних наслідків споживання продуктів харчування, продовольчої сировини та супутніх товарів, як для безпосереднього споживача, так і для його нащадків. Своєю чергою під показниками безпеки продовольчої продукції необхідно розуміти науково обґрунтовані показники вмісту у такій продукції шкідливих та ймовірно шкідливих для здоров'я і життя людини компонентів чи речовин, а також компонентів та речовин, наслідки впливу яких на організм за існуючих умов розвитку науки та технології неможливо визначити як безпечні або спрогнозувати їх з реальною ймовірністю. Як наслідок, небезпечною повинна вважатись продовольча продукція, споживання якої пов'язане з підвищеним або ймовірним ризиком для життя і здоров'я людини, а також продовольча продукція, вплив якої (частин, складових елементів, вмісту) носить невизначений для життя і здоров'я людини (споживача) або його нащадків характер.

Йдеться про необхідність закріплення як складового елементу права на безпечність продуктів харчування презумпції безпеки продуктів харчування, продовольчої сировини або супутніх товарів, а також і презумпції недоброякісності зазначених продуктів.

Закономірним є також питання, який позитивний правовий зміст носять положення про права особи на безпечні продукти харчування. Свобода здійснення права на безпечність продуктів харчування полягає у можливості особи вільно, на власний розсуд приймати рішення щодо можливості споживання тих чи інших продуктів. Тобто за умови поінформованості про недоброякісність або про небезпечність (у т. ч. вірогідну), або про відсутність інформації щодо безпечності чи небезпечності, особа має право приймати самостійно рішення про вживання таких продуктів харчування. Крім того, особа має право у будь-який час відмовитись від вживання продуктів харчування, у т. ч. і харчування службового (військовослужбовці, працівники правоохоронних органів) у випадку встановлення їх неякісності або небезпечності.

Загострення проблеми якості та безпеки продуктів харчування пов'язане з появою генно модифікованих організмів і продуктів (у т. ч. і харчових), що отримуються на їх основі. Цим і обумовлюється необхідність формування презумпції недоброякісності та небезпечності. Будь-які продукти харчування, які містять у своїй основі генно мо-

дифіковані організми, повинні вважатись небезпечними для споживання, поки не буде доведено відсутність небезпеки для життя і здоров'я.

Вперше генетично модифіковані організми, рослини та тварини з'явилися на світовому ринку як комерційні продукти більше десяти років тому. Найбільша частина генно модифікованих продуктів припадає на сою, кукурудзу, рапс, бавовну, рис, жито, картоплю, тютюн та цукровий буряк. До 70 % сої, що вироблено у світі, генетично модифіковані, її додають у численні продукти: ковбасні вироби, фарш, консерви, соєві масла додаються до сирів, кисломолочних продуктів, активно використовуються у дитячому харчуванні.

Питання забезпечення здійснення права на безпеку харчових продуктів органічно пов'язане з інформаційними аспектами особистої безпеки. Так, наприклад, у США генно модифіковані продукти не підлягають маркуванню, хоча відповідно до останніх результатів опитування населення до 90 % американців виступає за маркування. У травні 1962 року президентом США, Джоном Кеннеді, було підписано Білл «Про захист прав споживачів», у якому вперше у світі було законодавчо закріплено право на безпеку продуктів, можливість отримання повної і правдивої інформації щодо товарів, вибір товарів і право відстоювати свої інтереси споживача. Американський Білл «Про захист прав споживачів» було покладено в основу «Керівних принципів для захисту інтересів і прав споживачів», прийнятих у квітні 1985 року на Генеральній Асамблеї ООН [7]. В Україні сьогодні відсутнє маркування таких продуктів.

Проте, за вимогами Європейського Союзу, виробники зобов'язані зазначати на пакуванні інформацію щодо використання генно модифікуючих технологій, якщо частина трансгенних інгредієнтів у продукті складає 0,9 % і більше. У Російській Федерації дозволено ввозити генно модифіковані продукти харчування, з обов'язком маркувати таку продукцію, якщо у них міститься 5 % трансгенних інгредієнтів. В Україні питання щодо відсоткової межі вмісту генно модифікованих інгредієнтів поки взагалі не вирішено.

Зрозуміло, що використання генно модифікованих (трансгенних) організмів дозволить вирішити низку найгостріших проблем у сільському господарстві: значно підвищити врожайність культурних рослин та уникнути втрат при їх зберіганні, покращити якості рослинних продуктів (збільшення вмісту вітамінів, інших корисних речовин з одночасним зменшенням вмісту залишків агрохімікатів), зменшити екологічне навантаження на навколишнє середовище за рахунок значного зниження використання гербіцидів, пестицидів, мінеральних добрив та інших агрохімікатів. За останні шість років відбувається широке запровадження трансгенних рослин (стійких до гербіцидів, комах та вірусів). Вирощування цих культур, за даними міністерства сільського господарства США, зменшило у 1998 році використання пестицидів на 2,9 – 6,2 %. Якщо у 1996 році у світі під посівами трансгенних сортів рослин було зайнято приблизно 1,7 млн. га, то у 2002 році цей показник склав 52,6 млн. га, і лише у США – 35,7 млн. га. [8]. Проте вирішення однієї проблеми може призвести до виникнення іншої.

У 2002 році генно модифіковані організми офіційно вирощувались у 16 країнах світу. Офіційний статус цих організмів пов'язаний з тим, що вони занесені до державних реєстрів сільськогосподарських рослин, пройшли тестування і дозволені до комерційного розповсюдження. Площа посівів таких рослин у світі постійно збільшується: з 2 млн. гектарів у 1996 році до 58,7 млн. гектарів у 2002 році. За повідомленням газети «The Gardian», у 2001 році у США фермери вирощували генно модифіковані рослини на 10 % площ більше, ніж у 2000 році, а 70 % сої та 50 % кукурудзи, що вирощується у США, –

генно модифіковані сорти. Одночасно дослідники York Nutritional Laboratory пов'язують 50 % зростання кількості алергій на сою у 1998 році з розповсюдженням генних модифікацій, хоча прямі докази цього відсутні. Про небезпеку виникнення алергій у результаті вживання генно модифікованих продуктів харчування ще у 1996 році повідомлялось у *New England Journal of Medicine* [9].

Можливим є те, що майбутнє за використанням результатів генетично змінених об'єктів. Проте результати вживання генно модифікованих продуктів для майбутніх поколінь є невідомими. Світова наука поки що неспроможна визначитись з безпекою генетично модифікованих організмів.

А тому погодимось, що саме зараз виникає стурбованість з приводу того, що у процесі реалізації позитивного потенціалу біотехнології та генної інженерії можуть виникнути ситуації ненавмисного випуску у лабораторіях, на виробництві або при «польових» дослідженнях генетично змінених організмів та рекомбінатних білків з не до кінця перевіреними властивостями, а на біотехнічному ринку можуть з'являтися генно інженерні продукти, що не пройшли відповідного контролю та не були попередньо оцінені компетентними органами влади. Отже, у суспільстві зберігається стурбованість перед можливими негативними наслідками генно інженерних експериментів та біотехнічних виробництв для персоналу, який на них працює [10].

Деякі вчені вважають, що трансгени мають властивості змінювати обмін речовин та можуть сприяти утворенню токсичних речовин. Наприклад, англійський вчений, А. Пуштаї, провів серію експериментів над пацюками. Він годував їх трансгенною картоплею, в результаті чого у тварин збільшилась кількість злоякісних новоутворень у шлунку, виникли порушення у роботі ендокринної системи [11].

Є встановленим факт, що енцефалопатія у великої рогатої худоби – це наслідок годування тварин генно модифікованими кормами (додаванням до кормів білку, виготовленого з кісток забитої худоби). На перших порах така збагачена білком жуйних годівля давала добрі результати: худоба швидко набирала у вазі, зростали надої молока. Проте було встановлено, що цей раціон є небезпечним, тому що саме він викликає у тварин хворобу – коров'ячий сказ. Люди, котрі вживали м'ясо уражених хворобою тварин, також наражаються на смертельну небезпеку [12].

Проблема безпечності продуктів харчування та зміст права на інформацію щодо характеру вмісту тих чи інших продуктів пов'язана не лише з генно модифікованими організмами. Як прогнозує ООН, до 2030 року потреба населення Землі в продуктах харчування зростає на 60 % і без застосування хімічних засобів захисту рослин задовільнити її буде неможливо. У 2002 році ООН задекларувала на Всесвітньому самміті у Йоганнесбурзі відмову до 2020 року від отрутохімікатів, застосування яких є постійним джерелом загрози для здоров'я людини та довкілля. За даними німецького журналу «Deutsche Welle» близько 100000 людей вмирає щороку у світі через неправильне поводження з хімічними засобами захисту рослин [13].

Небезпеку становить і ввезення та використання тваринницької продукції, у т. ч. і кормів, яку вирощено із застосуванням гормонів, антибіотиків (для стимулювання росту), обробленням іонізуючим опроміненням, додаванням барвників, консервантів та дезінфекантів (наприклад, додавання до молока хлорамфенікола – антибіотика, що знищує у ньому кислотні бактерії і таким чином продовжує термін зберігання продукції).

Якщо питання вживання чи неживання неякісних або небезпечних продуктів харчування за умов належної поінформованості є правом повнолітньої та дієздатної особи, то щодо неповнолітніх та малолітніх осіб, які перебувають на лікуванні, недієздатних осіб це правило

не повинно розповсюджуватись. Зазначені категорії осіб повинні бути забезпечені вживанням лише якісних та безпечних продуктів харчування, а також повинні бути забезпечені можливістю вживання природних (натуральних) продуктів харчування.

Можна запропонувати запровадити поняття «біологічної чистоти» продуктів харчування як категорії, що відображає рівень безпечності продуктів. Тобто визначені вище категорії населення (діти, хворі) повинні мати вільний доступ лише до «біологічно чистих» продуктів, тобто таких, що не містять синтетичних або генно модифікованих харчових добавок.

Крім того, фізична особа, залежно від свого віку, статі, інших фізіологічних та психологічних показників (маса тіла, середньодобові енергетичні витрати, окремий фізіологічний стан (вагітність), психоемоційні навантаження) повинна мати право на належне забезпечення власного «харчового статусу» – вживання продуктів харчування у нормі фізіологічної потреби. Можна говорити, що у цьому разі йдеться про кількісний показник здійснення права на забезпечення безпечними продуктами харчування, для забезпечення оптимального рівня потреби конкретних людей у основних харчових речовинах та енергії (білки, жири, вуглеводи, мікроелементи (амінокислоти).

Особа повинна бути забезпечена вільним доступом до інформації щодо характеру використаних харчових добавок, тому що деякі з них можуть не відповідати «харчовому статусу» особи (наприклад, можуть викликати алергію або звикання). Крім того, особа повинна бути поінформована про реальний статус тієї чи іншої споживної речовини (деякі продукти харчування розповсюджуються у торговельній мережі, у т. ч. і у медпунктах, аптеках у вигляді лікарських препаратів, наприклад балзами).

На окрему увагу у світі забезпечення особою безпеки, пов'язаної з уживанням продуктів харчування, заслуговує ймовірність «підсилення впливу» та «додаткове звикання» окремих продуктів. Під «підсиленням впливу» необхідно розуміти такі харчові добавки, які підсилюють бажані властивості продукту шляхом збільшення або перебільшення оптимальних потреб людини, пов'язаних з вживанням такого продукту (покращання смако-ароматичних властивостей, споживчих властивостей, не властивих цьому продукту у його натуральному виді, наприклад додавання до нього вітаміну С або ехінацеї). Ми вважаємо, що під «додатковим звиканням» необхідно розуміти внесення до продукту харчування таких харчових добавок, що призводять до виникнення стану неперейорного, часто несвідомого потягу, пов'язаного з необхідністю постійного вживання конкретного продукту.

Забезпечення здійснення прав на безпечні продукти харчування може бути пов'язане і з необхідністю утримання особи від надмірного вживання як їжі взагалі, так і окремих продуктів харчування зокрема. Наприклад, збільшення ваги внаслідок надмірного вживання їжі становить не меншу небезпеку, ніж відсутність достатнього харчування.

Так, якщо питання надмірності вживання продуктів харчування є сферою самостійного вибору повнолітньої та дієздатних особи, то зовсім по-іншому повинно вирішуватись це питання стосовно неповнолітніх та недієздатних осіб.

Батьки, опікуни, піклувальники, що здійснюють нагляд та виховання дітей, позбавлених батьківської опіки, опікуни осіб, визнаних недієздатними, повинні бути зобов'язаними контролювати рівень вживання продуктів харчування своїми дітьми або підопічними. Вони повинні нести цивільно-правову відповідальність за порушення цієї вимоги.

Отже, дитина або особа, визнана недієздатною, може бути обмежена у праві на вибір якості та обсягів споживання харчових продуктів.

Другим із зазначених нами елементів права на безпечність об'єктів споживання є безпечність предметів побуту (засобів побутової хімії, парфумерно-косметичних товарів, меблів, спортивного обладнання, іграшок, одягу, оргтехніки, об'єктів декору приміщень, предметів гігієни). Під безпечністю предметів побуту необхідно розуміти якість таких об'єктів – гарантовану певним строком можливість задовольнити потреби споживача, пов'язану з функціональним призначенням конкретного предмета побуту.

За умови повної поінформованості щодо характеристик безпечності того чи іншого предмета побуту особа має право на вільне вирішення питання щодо можливості вживання у побуті цих предметів. Проте законодавче регулювання цього права не було б повним, якщо не додати таке положення: на предметах побуту з метою забезпечення їх безпеки повинна надаватись (у інструкціях, етикетках, на поверхні) інформація щодо обмежень використання цих предметів окремими категоріями осіб (з урахуванням осо-

бливостей віку, стану здоров'я, статі та інших).

Особливості здійснення цього права окремими категоріями осіб полягає у наступному.

Рішення про можливість використання тих чи інших предметів дітьми несуть їх батьки, опікуни, піклувальники та інші особи, на піклуванні яких перебувають неповнолітні або малолітні особи. Батьки зобов'язані здійснювати контроль за вживаннями їх дітьми у побуті предметів та речовин. Цей обов'язок повинен припинятись з моменту досягнення повноліття або надання повної цивільної дієздатності.

Право на вживання та використання виключно безпечних та якісних продуктів харчування та предметів побуту мають також військовослужбовці; особи, що знаходяться у лікувальних, лікувально-профілактичних закладах (у т. ч. і на примусовому лікуванні). На жаль, дійсний стан речей щодо забезпечення відповідних прав цих категорій осіб вимагає прискіпливої уваги законодавця.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про встановлення загальних принципів і вимог законодавства про харчові продукти, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів і встановлення процедур у питаннях, пов'язаних із безпекою харчових продуктів : Регламент (ЄС) Європейського Парламенту і Ради № 178/2002 від 28 січня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.vet.gov.ua/int-coop/EU_requirement.
2. Кодекс Цивільного захисту України : від 02 жовтня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>
3. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.
4. Про безпечність та якість харчових продуктів : Закон України від 06 вересня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 50. – Ст. 2612.
5. Про вилучення з обігу, переробку і утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції : Закон України від 14 січня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 12. – Ст. 95.
6. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2015 року № 667 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 73. – Ст. 44.
7. Цыганов И. Защита прав потребителей в Украине / И. Цыганов // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1996. – № 4. – С. 34.
8. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні та практичному використанні генетично модифікованих організмів», внесенного народними депутатами України О. Задорожнім, К. Ситником [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oracle2.rada.gov.ua/zweb/webproc>
9. Коваль И. Агронаука : крокодил ген / И. Коваль // Киевские ведомости. – 2003. – С. 12.
10. Иойрыш А. И. Правовые аспекты генной инженерии / А. И. Иойрыш, О. А. Красовский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 113.
11. Мелешко И. Пища Франкенштейна / И. Мелешко // Аргументы и факты в Украине. – 2003. – № 28. – С. 17.
12. Краснодарська З. Небезпека генної модифікації / З. Краснодарська // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 87. – С. 10.
13. Пестициди : 100000 жертв щороку // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 109. – С. 10.