

РОЗДІЛ 6. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 342:613.664

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.2.7>

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО МАТЕРІАЛИ І ПРЕДМЕТИ, ПРИЗНАЧЕНІ ДЛЯ КОНТАКТУ З ХАРЧОВИМИ ПРОДУКТАМИ, В КОНТЕКСТІ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

Бурило Ю.П.,
*доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу міжнародного приватного права
та правових проблем євроінтеграції,
Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва
імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України
burylojunior@gmail.com
orcid.org/0000-0001-8743-7739*

Бурило Ю.П. Євроінтеграційне законодавство України про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами, в контексті безпеки харчових продуктів та продовольчої безпеки.

Протягом останніх років Україна активно наближає своє харчове законодавство до відповідного законодавства ЄС. Черговим етапом у розвитку цього законодавства стало прийняття закону, спрямованого на регулювання виробництва, обігу та використання матеріалів і предметів, що контактують з харчовими продуктами.

В статті розглядаються нововведення цього закону щодо матеріалів і предметів, призначених для контакту з харчовими продуктами, з точки зору гарантування безпеки харчових продуктів і забезпечення продовольчої безпеки країни. При цьому робиться спроба встановити співвідношення понять безпеки харчових продуктів і продовольчої безпеки.

В першу чергу аналізуються загальні вимоги закону, спрямовані на недопущення міграції хімічних сполук з контактуючих матеріалів і предметів у харчові продукти. Далі розглядається механізм встановлення спеціальних вимог, зокрема вимог до чистоти, загальних та специфічних меж міграції хімічних речовин тощо до окремих груп контактуючих матеріалів і предметів, таких як активні та інтелектуальні матеріали і предмети, клеї, пластик, друкарські фарби, регенована целюлоза, лаки і покриття та ін.

Аналізується механізм державної реєстрації речовин та процесів переробки пластику, що використовуються у виробництві матеріалів і предметів, призначених для контакту з харчовими продуктами. Також розглядаються вимоги закону щодо декларування відповідності матеріалів і предметів, що призначені для контакту з харчовими продуктами встановленим щодо них вимогам.

Як висновок зазначається, що прийняття євроінтеграційного законодавства про контактуючі матеріали і предмети в першу чергу має на меті гарантування безпеки харчових продуктів, хоча опосередковано також сприяє забезпеченню продовольчої безпеки. Водночас застосування тих чи інших засобів державного регулювання, передбачених зазначеним законодавством, вимагає пошуку оптимального балансу між досягненням цілей безпеки харчових продуктів та продовольчої безпеки.

Ключові слова: контактуючі матеріали і предмети, законодавство ЄС, європейська інтеграція, безпека харчових продуктів, продовольча безпека

Burylo Y.P. Euro-integration legislation of Ukraine on the materials and articles, intended to come into contact with food in the context of food safety and food security.

In recent years, Ukraine has been working hard to bring its food legislation in correspondence with the relevant EU law. The most recent development in this area of legislation has been the adoption of the law governing the production, distribution and use of materials and articles, intended for contact with foodstuffs.

The article deals with the novel requirements of this law regarding materials and articles intended for contact with foodstuffs from the perspective of ensuring the food safety as well as ensuring food security. At the same time, an attempt is made to establish the correlation between the concepts of food safety and food security.

First of all, the general requirements of the law aimed at preventing the migration of chemicals from contact materials and articles into food are analyzed. In addition, the article addresses the mechanism of establishing special requirements, in particular purity standards, general and specific migration limits for chemicals, etc. with regards to certain groups of contact materials and articles, such as active and intelligent materials and articles, adhesives, plastic, printing inks, regenerated cellulose, varnishes and coatings, etc.

The authorization mechanism for substances and plastic recycling processes used in the production of materials and articles intended for contact with foodstuffs is analyzed. The requirements of the law regarding the declaration of compliance with the established requirements for materials and articles intended for contact with foodstuffs are also examined.

In conclusion, it is noted that the adoption of the European integration legislation on contact materials and articles is primarily aimed at ensuring food safety, although it also indirectly contributes to food security. At the same time, the application of certain methods of state regulation set out in the new legislation requires striking a delicate balance between achieving the goals of food safety and food security.

Key words: food contact materials and articles, EU legislation, European integration, food safety, food security

Постановка проблеми. Після підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом вектор розвитку національного законодавства України набув чітко вираженого євроінтеграційного характеру. Оскільки в законодавстві Європейського Союзу значна увага приділяється питанням безпечності харчових продуктів, значної трансформації за останні роки в Україні зазнало харчове законодавство, яке поступово приводиться у відповідність з законодавством Європейського Союзу. Так, починаючи з 2014 року було прийнято ряд євроінтеграційних законів, серед яких Закон України “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів”, Закон України “Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров’я та благополуччя тварин” та Закон України “Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів”. Черговим етапом у розвитку відповідного законодавства стало прийняття Закон України “Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами” від 3 листопада 2022 року [1].

Матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами, (далі – контактуючі матеріали і предмети) включають в себе пакувальні матеріали, посуд та обладнання, призначені для виробництва, переробки, зберігання та споживання харчових продуктів. Законодавче регулювання виробництва, обігу та використання контактуючих матеріалів і предметів є, безперечно, важливим механізмом гарантування безпечності харчових продуктів, а відтак і здоров’я людини, оскільки такі матеріали і предмети можуть містити хімічні сполуки, здатні мігрувати на харчові продукти, викликаючи проблеми для здоров’я у разі потрапляння до організму споживача у небезпечних кількостях. Поряд з цим, контактуючі матеріали відіграють важливу роль у запобіганні пошкодження та псування харчових продуктів [2]. Більш того, на стадії виробництва харчові продукти також контактують з поверхніями обладнання, що використовується підприємствами харчової промисловості. Таким чином, контактуючі матеріали необхідні як для виробництва, так і для зберігання харчових продуктів, без чого неможливо забезпечити їх постійну наявність та доступність для населення. З огляду на це, можна також говорити про важливість законодавства про контактуючі матеріали і предмети для гарантування продовольчої безпеки країни.

Оскільки Закон України “Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами” містить чимало принципово нових положень, раніше невідомих для законодавства України, існує необхідність розглянути їх з точки зору гарантування безпечності харчових продуктів та забезпечення продовольчої безпеки країни.

Попри те, що різні питання пов'язані із контактуючими матеріалами і предметами, безпечністю харчових продуктів та продовольчою безпекою досліджувалися багатьма науковцями, зокрема такими як Е. Беневенті, Т. Тіц, С. Меркель, Дж. Мунке, В. Дудар, Г. Колісник, відповідні питання розглядалися поодино. Бракує інтегративного дослідження цих питань, яке б розглянуло їх як взаємопов'язані явища. Тому **метою** цієї статті є комплексна оцінка законодавчих нововведень щодо контактуючих матеріалів і предметів з урахуванням їх взаємозв'язку з безпечністю харчових продуктів та забезпеченням продовольчої безпеки.

Виклад основного матеріалу. З методологічної точки зору для всебічного розгляду законодавчих новацій щодо контактуючих матеріалів і предметів в зазначеному контексті необхідно спочатку встановити співвідношення між поняттями безпечності харчових продуктів і продовольчої безпеки країни.

Відповідно до визначення Комітету ООН з всесвітньої продовольчої безпеки під продовольчою безпекою слід розуміти ситуацію, за якої всі люди у будь-який момент часу мають фізичний та економічний доступ до достатньої кількості безпечної для здоров'я та поживної їжі відповідно до їх харчових потреб для активного та здорового життя [3]. У світлі цього характерною в науковій літературі є точка зору, що продовольча безпека визначається двома складовими – економічною та фізичною доступністю. Доступність продовольства реалізується через можливість його придбання з урахуванням купівельної спроможності, ціни та його наявності у відповідній кількості та необхідній якості [4, с. 73]. Водночас, з наведеного визначення можна також зробити висновок, що продовольча безпека не зводиться лише до економічної та фізичної доступності продовольства, адже в ньому йдеться не просто про харчові продукти, а про їжу безпечну для здоров'я. Аналогічна думка простежується у працях окремих науковців. Так, зокрема, В. Дудар визначає продовольчу безпеку як здатність держави гарантувати і забезпечувати потреби людей у якісних та безпечних продуктах харчування на рівні науково обґрунтованих норм споживання для підтримання активного і здорового життя всіх верств населення [5, с. 23]. Отже, безпечність харчових продуктів щонайменше є одним із аспектів продовольчої безпеки.

Разом з тим, безпечність харчових продуктів є цілком самодостатньою категорією, що має власне застосування і насамперед стосується охорони здоров'я. Як відзначається в науковій літературі, небезпечні харчові продукти, що містять шкідливі бактерії, віруси, паразити або хімічні речовини викликають більше 200 видів захворювань – починаючи від діареї і закінчуючи раком. За деякими оцінками щороку 600 мільйонів людей хворіють після споживання заражених (забруднених) продуктів харчування, а 420 тисяч помирають [6].

В той же час безпечні харчові продукти сприяють покращенню здоров'я як окремо взятої людини так і населення загалом, а також посилюють економічне зростання. Більш того, враховуючи суттєве значення безпечних харчових продуктів для життя і здоров'я, деякі науковці пропонують віднести безпечність харчових продуктів до основних прав людини [7]. В цілому ж безпечність харчових продуктів розуміють як захист всього ланцюга постачання харчових продуктів від потрапляння, розвитку та виживання небезпечних мікробіологічних та хімічних агентів [6].

З точки зору гарантування безпечності харчових продуктів контактуючі матеріали і предмети покликані захистити такі продукти від впливу негативних факторів впливу, в першу чергу мікробіологічних. Так, наприклад, вакуумна упаковка, яка часто використовується для м'ясних, рибних та інших продуктів тваринного походження, суттєво знижує вплив мікроорганізмів на такі харчові продукти. Як наслідок, купувати і споживати такі продукти харчування стає набагато безпечніше, ніж без цієї упаковки.

В той же час упаковка збільшує термін зберігання харчових продуктів, що в свою чергу сприяє фізичній наявності запасів відповідних продуктів та їх доступності для населення. Інші види контактуючих матеріалів і предметів, такі як контейнери, виробниче обладнання та технологічні лінії на підприємствах харчової промисловості також мають вагоме значення для виробництва та постачання їжі [8]. Отже, використання контактуючих матеріалів і предметів необхідне для забезпечення продовольчої безпеки країни.

Водночас вплив контактуючих матеріалів на безпечність харчових продуктів далеко не завжди є позитивним. Як свідчать наукові дані, хімічні сполуки, що входять до складу контактуючих матеріалів і предметів, в будь-якому разі потрапляють у харчові продукти. Це явище відоме як міграція і вивчається ще з 1950-х років. Всі види контактуючих матеріалів і предметів можуть демонструвати хімічну міграцію, однак види мігруючих хімічних сполук та їхні рівні суттєво відрізняються. При

цьому важливо розуміти, що всі мігруючі хімічні сполуки мають токсичні властивості, які можуть викликати різні наслідки при різних дозах та тривалості впливу [8]. Відтак, з огляду на явище хімічної міграції за певних обставин контактуючі матеріали можуть негативно впливати на безпечність харчових продуктів, що в свою чергу може призводити до шкідливих наслідків для здоров'я людини. Зважаючи на таку потенційну небезпеку, виробництво, обіг та використання контактуючих матеріалів і предметів в розвинених країнах підлягає законодавчому регулюванню.

В Європейському Союзі законодавчу основу регулювання у сфері виробництва, обігу та використання контактуючих матеріалів і предметів становить Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 1935/2004 від 27 жовтня 2004 року про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами [9]. Цей та ряд інших актів законодавства Європейського Союзу було покладено в основу Закону України “Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами”. Подібно законодавства Європейського Союзу серед основних механізмів регулювання виробництва, обігу та використання контактуючих матеріалів в новому законі України можна виділити: встановлення загальних і спеціальних вимог контактуючих матеріалів і предметів; державна реєстрація речовин та процесів, що використовуються у виробництві контактуючих матеріалів; декларування відповідності тощо.

Насамперед, найбільш загальною нормою ст. 6 Закону України “Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами” передбачено, що контактуючі матеріали і предмети за звичайних або обґрунтовано передбачуваних умов використання не повинні переносити свої складові елементи у харчові продукти в кількостях, які можуть завдати шкоди здоров'ю людини, спричинити неприйнятні зміни у складі харчового продукту або зумовити погіршення органолептичних властивостей харчового продукту. Таким чином в цілях гарантування безпечності харчових продуктів для здоров'я споживача встановлюється заборона на використання контактуючих матеріалів і предметів з високими показниками міграції хімічних компонентів, що входять до їх складу.

Водночас в якості винятку допускаються зміни у складі харчового продукту та/або органолептичних властивостей харчового продукту, спричинені активними матеріалами і предметами, за умови що такі зміни не призводять до порушення вимог законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів. Це в свою чергу пояснюється особливістю саме активних матеріалів і предметів, які містять у своєму складі навмисно включені компоненти, що вивільняють речовини у фасовані харчові продукти чи у середовище, що їх оточує, таким чином продовжуючи граничний термін споживання таких продуктів або підтримуючи чи покращуючи їх стан. Використання активних матеріалів і предметів є вигідним в першу чергу з точки зору комерційних інтересів операторів ринку та забезпечення продовольчої безпеки країни в цілому за умови, якщо при цьому не ставиться під сумнів безпечність харчових продуктів. Саме тому в законодавстві Європейського Союзу, а тепер і в законодавстві України регулюванню активних матеріалів і предметів відводиться особлива увага.

Тоді як загальні вимоги стосуються всіх контактуючих матеріалів і предметів, спеціальні вимоги можуть затверджуватися щодо окремих груп таких матеріалів і предметів, до яких належать, наприклад, активні матеріали і предмети, інтелектуальні матеріали і предмети, клеї, іонообмінні смоли, пластик, друкарські фарби, регенована целюлоза, лаки і покриття та інші групи матеріалів, визначені Законом України “Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами”. Спеціальні вимоги можуть включати в себе вимоги до чистоти речовин, які є компонентами активних матеріалів і предметів, загальні межі міграції (OML) складових елементів, специфічні межі міграції (SML) для окремих складових елементів або сукупні специфічні межі міграції (SML(T) для груп складових елементів у або на харчовий продукт, вимоги до забезпечення простежуваності, вимоги до письмової декларації про відповідність контактуючих матеріалів і предметів тощо.

Варто звернути увагу на те, що загальні вимоги встановлені щодо всіх контактуючих матеріалів і предметів безпосередньо в самому Законі, тоді як спеціальні вимоги можуть встановлюватися Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством аграрної політики та продовольства України щодо окремих груп контактуючих матеріалів і предметів на підзаконному рівні. Механізм встановлення на підзаконному рівні спеціальних вимог до окремих груп контактуючих матеріалів і предметів доповнює механізм первинного правового регулювання на рівні закону з метою деталізації параметрів безпечності відповідних груп матеріалів і предметів, які потенційно можуть становити найбільший ризик для здоров'я людини.

Важливим нововведенням Закону України “Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами” є закріплення організаційно-механізму державної реєстрації речовин і про-

цесів, що використовуються у виробництві контактуючих матеріалів і предметів. Варто нагадати, що вимога про державну реєстрацію матеріалів, що контактують з харчовими продуктами, вже давно була присутня в Законі України “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів”. Однак, дана вимога впродовж тривалого час залишалася фактично мертвою, оскільки чіткого механізму такої реєстрації на підзаконному рівні розроблено і впроваджено не було. Саме тому в новому законі досить детально розписано механізм державної реєстрації речовин, що використовуються у виробництві контактуючих матеріалів і предметів, у тому числі речовин, що включаються до активних та інтелектуальних матеріалів, а також процесів переробки пластику, що був у використанні та повторно використовується у виробництві контактуючих матеріалів і предметів. Крім того, передбачена можливість деталізації процедури державної реєстрації на підзаконному рівні.

Державна реєстрація має проводитися для того, щоб переконатися, що відповідні речовини і процеси є безпечними для здоров'я людини. Так, на сьогодні в світі у виробництві контактуючих матеріалів і предметів використовується близько 12000 різних хімічних речовин. При цьому в Європейському Союзі до використання дозволено лише 8030 речовин [8]. Для того щоб встановити, які речовини або процеси переробки пластику і за яких умов є безпечними для використання у контактуючих матеріалах і предметах під час державної реєстрації проводиться їх наукова оцінка. Це основна і найбільш тривала стадія процесу державної реєстрації, яка може зайняти до шести місяців з можливим продовженням цього строку ще до шести місяців. Для здійснення державної реєстрації до Міністерства охорони здоров'я України подається відповідна заява, реєстраційне досьє та його резюме, які містять необхідну інформацію для проведення державної реєстрації. Рішення про державну реєстрацію приймаються Міністерством охорони здоров'я України протягом одного місяця після отримання від уповноваженої особи науково-експертного висновку за результатами наукової оцінки. Цими рішеннями визначаються умови та/або обмеження використання відповідних речовин і процесів переробки пластику.

Разом з тим, варто окремо відзначити, що державна реєстрація не стосується речовин та процесів, що використовуються у всіх без винятку контактуючих матеріалах і предметах. Закон вимагає державну реєстрацію лише тих речовин і процесів переробки, які використовуються у виробництві активних та інтелектуальних матеріалів і предметів, кераміки, пластику та регенованої целюлози. Такий підхід відображає існуючу на даний час європейську практику, хоча за необхідності може бути поширений і на інші групи контактуючих матеріалів і предметів, що звісно сприяло б безпечності контактуючих матеріалів і предметів та захисту здоров'я населення. Водночас більш широке застосування цього механізму вимагатиме більших фінансових та часових витрат з боку операторів ринку на проведення наукової оцінки і не сприятиме швидкому впровадженню у виробництво інноваційних контактуючих матеріалів і предметів, до складу яких входять нові компоненти. Тому з точки зору забезпечення продовольчої безпеки розширене застосування цього механізму було б контрпродуктивним рішенням.

Ще одним важливим нововведенням Закону України “Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами” є вимога про супроводження деяких категорій контактуючих матеріалів і предметів письмовою декларацією про відповідність встановленим щодо них вимогам. Дана норма насамперед стосується активних та інтелектуальних матеріалів і предметів, які обов'язково мають супроводжуватися такою декларацією на всіх стадіях обігу, крім місць продажу кінцевим споживачам, незалежно від того чи контактують такі матеріали і предмети з харчовими продуктами. Крім того, вимога щодо супроводження письмовою декларацією про відповідність поширюється на інші контактуючі матеріали і предмети, стосовно яких встановлені спеціальні вимоги. Вимоги до змісту декларації про відповідність також встановлюються в спеціальних вимогах.

Декларація про відповідність фактично є способом забезпечити дотримання операторами ринку вимог, встановлених щодо окремих категорій контактуючих матеріалів, адже оператори ринку зобов'язані надавати документи, що підтверджують відомості, зазначені у такій декларації, на вимогу контролюючого органу – Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. З точки зору гарантування безпечності харчових продуктів та забезпечення продовольчої безпеки країни декларування відповідності не можна вважати інструментом безпосереднього впливу на суспільні відносини в цій сфері. Цей механізм скоріше відіграє допоміжну роль, опосередковано посилюючи дію інших засобів державного регулювання в цій сфері: загальних та спеціальних вимог та державної реєстрації.

Висновки. Як підсумок необхідно відзначити, що безпечність харчових продуктів і продовольча безпека країни загалом є взаємопов'язаними і взаємодоповнюючими поняттями. Прийняття євроін-

теграційного законодавства про контактуючі матеріали і предмети насамперед спрямовано на досягненню цілей безпечності харчових продуктів, хоча опосередковано також сприяє забезпеченню продовольчої безпеки. Разом з тим, застосування деяких механізмів регулювання виробництва, обігу та використання контактуючих матеріалів і предметів з метою гарантування безпечності харчових продуктів може за певних умов суперечити цілям забезпечення продовольчої безпеки і навпаки. Таким чином застосування тих чи інших засобів державного регулювання, передбачених зазначеним законодавством, вимагатиме пошуку оптимального балансу між досягненням цілей безпечності харчових продуктів та продовольчої безпеки.

Список використаних джерел:

1. Закон України “Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами” від 3 листопада 2022 року № 2718-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 92. Том 2, стор. 1011.
2. Beneventi E., Tietz T., Merkel S., Risk Assessment of Food Contact Materials. *EFSA Journal*. 2020. № 18(S1) URL: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2020.e181109>.
3. International Food Policy Research Institute URL: <https://www.ifpri.org/topic/food-security>.
4. Колісник Г.М. Продовольча безпека України та особливості її розвитку. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. № 5 (115) С. 72–76.
5. Дудар В. Продовольча безпека України та складові її забезпечення у контексті економічної безпеки держави. *Вісник THEU*. 2016 р. № 2. С. 20–32.
6. Gizaw, Z. Public health risks related to food safety issues in the food market: a systematic literature review. *Environmental Health and Preventative Medicine*. 2019. №24. URL: <https://doi.org/10.1186/s12199-019-0825-5>.
7. Fung F., Wang H.S., Menon S. Food safety in the 21st century. *Biomedical Journal Volume*. 2018. Issue 2, Pages 88–95.
8. Muncke J. et al. Impacts of food contact chemicals on human health: a consensus statement. *Environmental Health*. 2020. № 19. URL: <https://doi.org/10.1186/s12940-020-0572-5>.
9. Regulation (EC) No 1935/2004 of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 on materials and articles intended to come into contact with food and repealing Directives 80/590/EEC and 89/109/EEC URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex-%3A32004R1935>.