



ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И КАЧЕСТВА ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Владимир БРУЛЕВИЧ,

аспирант кафедры конституционного, административного и финансового права
Института права и общественных отношений
Открытого международного университета развития человека «Украина»

Summary

In the article the preconditions of the administrative and legal regulation of the safety and quality of food products in the European Union and other developed countries of the world community. The classification, which includes three stages of the administrative and legal regulation in the field of study and characterized their features. The conclusion has been reached that the implementation of the European Union *acquis communautaire* is necessary for national legislation, along with the further improvement of the state control on security and quality of food products, national rules in administrative legal acts in this sphere taking into account European experience.

Key words: food safety, food quality, administrative and legal regulation of the European Union.

Аннотация

В статье проанализированы предпосылки возникновения административно-правового регулирования безопасности и качества пищевых продуктов в Европейском Союзе и других развитых странах мирового сообщества. Разработана классификация, включающая три этапа развития административно-правового регулирования в исследуемой сфере, и охарактеризованы их особенности. Сделан вывод о необходимости имплементации норм *acquis communautaire* Европейского Союза в национальное законодательство, повышения качества государственного контроля над безопасностью и качеством пищевых продуктов и совершенствовании норм отечественных административно-правовых актов в этой сфере с учетом европейского опыта.

Ключевые слова: безопасность пищевых продуктов, качество пищевых продуктов, административно-правовое регулирование, Европейский Союз.

Постановка проблемы. С развитием общества у его членов, как потребителей товаров и услуг, растут требования к качеству жизни в целом и к факторам, обеспечивающим надлежащий уровень здоровья, в том числе к безопасности пищевых продуктов. Кроме того, с повышением уровня и культуры питания населения в развитых странах мира растут требования потребителей также и к степени совершенства пищевых продуктов, то есть к их качеству. В то же время естественным становится требование потребителей к тому, что продукты питания должны быть безопасными и качественными независимо от их цены и места приобретения. При таких условиях основной задачей государственных институтов является внедрение эффективного административно-правового регулирования безопасности и качества пищевых продуктов, а также обеспечение на государственном уровне надлежащего и эффективного функционирования системы контроля и надзора за качеством и безопасностью продовольственного сырья и пищевых продуктов, с целью создания таких условий, при которых каждый член общества может удовлетворить свои потребности в полноценном безопасном питании.

Актуальность темы исследования подтверждается отсутствием научной разработанности указанной проблематики, т.к. в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы, связанной с механизмом имплементации норм *acquis communautaire* Европейского Союза в национальное законодательство.

Состояние исследования. В последнее время в Украине рассмотрение вопроса развития административно-правового регулирования безопасности и качества пищевых продуктов в Европейском Союзе посвящено немало работ таких ученых, как Н. Берлач, А. Дубинина, С. Дубинина, С. Дудка, Т. Зинчук, Т. Кагал, Г. Ляшенко, Н. Москалюк, И. Овчинникова, Ю. Оглашений, Л. Плетинь, С. Романко, Ю. Слива, Т. Швець, О. Яценко. Однако проблематика, связанная с этапами административно-правового регулирования в указанной сфере, рассматривалась учеными в контексте решения других исследовательских задач, что и обуславливает новизну данной темы статьи.

Цель и задача статьи заключается в том, чтобы на основании анализа предпосылок возникновения административно-правового регулирования безопасности и качества пищевых про-

дуктов в Европейском Союзе систематизировать этапы его развития.

Изложение основного материала.

Первый этап развития административно-правового регулирования безопасности и качества пищевых продуктов начался после окончания Второй мировой войны и активизировался в начале 60-х годов. Так, в 1961 году создан главный международный орган в сфере безопасности пищевых продуктов – Комиссия ООН «Кодекс Алиментариус» (Codex Alimentarius Commission), утвержденная в 1963 году Всемирной ассамблеей здравоохранения как учреждение по совместной реализации международных стандартов силами Всемирной организации сельского хозяйства и продовольствия (FAO) и Всемирной организации здравоохранения (WHO) при поддержке Европейского экономического совета. В наше время в эту Комиссию входят 168 стран, представляющих более 97% населения мира, в том числе и Украина [1, с. 18]. В 1969 году Комиссией «Кодекс Алиментариус» разработан Кодекс Алиментариус (Codex Alimentarius) (измененный в 1997 году) – сборник международно одобренных и представленных в одинаковом виде стандартов на пищевые продукты, направленных на защиту



здоровья потребителей и обеспечения честной практики в торговле. Кодекс Алиментариус стал глобальным ориентиром для потребителей, производителей и переработчиков пищевой продукции, национальных органов по контролю качества пищевых продуктов и международной торговли пищевыми продуктами. Он повлиял на взгляды и подход производителей пищевой продукции, а также на уровень информированности потребителей. Его влияние распространяется на все континенты [2, с. 4–5]. Кодекс содержит стандарты на все основные виды пищевых продуктов, предназначенных для поставки потребителю, а также положения по гигиене пищевых продуктов, пищевых добавок, методов анализа и отбора, а также положения рекомендательного характера, которые должны соблюдать международное сообщество для защиты здоровья потребителей и обеспечения равных торговых методов, в виде правил и норм, установок и других документов, способствующих достижению целей Кодекса.

Развитие административно-правового регулирования безопасности пищевых продуктов в Соединенных Штатах Америки началось с заказа Национальным управлением по авионавигации и космонавтике (NASA) компании «Pillsbury» и Лаборатории Вооруженных Сил США пищевых продуктов, которые потребляют американские астронавты в космосе, последствием чего стало создания системы, гарантирующей безопасность производства с так называемой «нулевой дефектностью». В результате совместных усилий была разработана Концепция НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Points) (анализ рисков и критических контрольных точек). В 1971 году на конференции по безопасности пищевых продуктов компании «Pillsbury» концепция НАССР впервые была обнародована. В 1985 году Национальная Академия наук США рекомендовала принять систему НАССР предприятиям пищевой промышленности. В 1996 году окончательный вариант системы был принят Президентом США и рекомендован для широкого внедрения сначала на мясоперерабатывающих предприятиях, а впоследствии – и на всех предприятиях пищевой промышленности. Несколько позже Всемирная

организация здравоохранения (WHO), Международная комиссия по микробиологическим требованиям к пищевым продуктам (ICMSF), Международная организация по молоку, пищевой санитарии и оздоровления окружающей среды рекомендовали систему НАССР к применению с целью обеспечения безопасности пищевых продуктов [3, с. 13–14].

За время своего существования система НАССР получила широкое распространение не только на Американском континенте, но и в странах Европы, и стала всемирно признанным методом в обеспечении безопасности пищевой продукции. В таких европейских странах, как Дания, Германия, Франция, Словения требование о внедрении системы НАССР на предприятиях пищевой отрасли закреплено законодательно. Указанная система – это система обеспечения безопасности пищевых продуктов на всех этапах жизненного цикла продукции, которая предусматривает систематическую идентификацию, оценку и управление опасными факторами, которые существенно влияют на безопасность продукции [4, с. 157]. Система НАССР осуществила большой шаг в сфере административно-правового регулирования безопасности и качества пищевых продуктов. По сравнению с такими традиционными методами управления, как инспектирование или контроль качества, НАССР обеспечивает более структурированный подход к контролю идентифицированных опасностей. Благодаря системному подходу, оптимальному сочетанию практических и научных основ идентификации опасных факторов, эта интегрированная система контроля и управления дает потребителю уверенность в безопасности товара [5]. В 1993 году Комиссией «Кодекс Алиментариус» были одобрены руководящие указания по системе НАССР.

В 60-е годы XX ст. активная работа по разработке единого подхода к безопасности и качеству продуктов питания также начинается и в Европе. Так, 26 июня 1964 года Европейским экономическим сообществом утверждена Директива 64/432/ЕЭС, установившая требования к здоровью, которые должны соблюдаться в торговле мясом рогатого скота, свиней, овец и коз, а также

домашних однокопытных внутри Сообщества, и Директива 64/432/ЕЭС по проблемам здоровья животных, влияющим на торговлю живым крупным рогатым скотом и свиньями. Директивой Совета от 15 февраля 1971 года (71/118/ЕЭС) были установлены санитарные правила производства и размещения на рынке свежего мяса домашней птицы. Основные принципы, заложенные в указанных директивах, заключаются в обеспечении возможности высокого уровня безопасности для жизни и здоровья людей; определении требований по обеспечению безопасности продуктов питания, охватывающих широкую цепочку от производителя к потребителю; определении требований к безопасности продуктов питания, основанных на достижениях науки, и предоставлении каждой из стран-членов возможности выбирать меры по выполнению основных требований по безопасности продуктов питания [6]. В 70-х годах также начало уделяться внимание безопасности материалов, контактирующих с пищевыми продуктами. Кроме того, решением Комиссии 74/234/ЕЕС создан Научный Комитет по Питанию.

Второй этап развития административно-правового регулирования безопасности и качества пищевых продуктов начался в конце 80-х годов XX столетия и был детерминирован возникновением нескольких опасных ситуаций в исследуемой сфере, таких, как антибиотики в молочных продуктах и меде, диоксин в яйцах и мясе птицы, различные эпизоотии, приведшие к разочарованию потребителей в безопасности продукции сельского хозяйства и пищевой промышленности. Кроме того, серьезные препятствия свободному товарообороту и неравные условия конкуренции внутри Сообщества создавали противоречия правовых требований в сфере административно-правового регулирования безопасности пищевых продуктов. Европейским Сообществом для борьбы с причинами таких явлений были созданы комиссии и организации, изучавшие вопрос о возможности обеспечения безопасности пищевых продуктов и предотвращения возникновения опасностей. Как результат – был утвержден ряд директив, касающихся безопасности и качества пищевых продуктов. Важность данного этапа европейского регулирования



безопасности сельскохозяйственной продукции трудно переоценить. За этот период был достигнут высокий уровень охраны здоровья человека от потенциально опасных продуктов животного и растительного происхождения, и принято немало важных документов ЕС [4, с. 161].

Так, 25 июня 1987 года, с целью равноценного уровня защиты здоровья и безопасности потребителей, утверждена Директива 87/357/ЕЭС о приближении законодательства государств-членов о продуктах, которые выглядят иначе, чем они есть на самом деле, ставят под угрозу здоровье или безопасность потребителей, которым была запрещена продажа, импорт и изготовление, или экспорт продуктов, которые, в силу того, что они могут быть спутаны с продовольственными товарами, ставят под угрозу безопасность или здоровье потребителей; а также предусмотрены меры контроля, осуществляемого компетентными органами государств-членов.

Также среди правовых актов, принимаемых в этот период, необходимо назвать Директиву Совета 88/657/ЕЕС от 14 декабря 1988 года по установлению требований к торговле продуктами из рубленого мяса, мяса кусками меньше 100 г и приготовленному мясу; Директиву Совета от 21 декабря 1988 года по сближению законов государств-членов о пищевых добавках, разрешенных для использования в пищевых продуктах, предназначенных для потребления человеком (89/107/ЕЕС); Директиву Совета 89/437/ЕЕС от 20 июня 1989 года про гигиену и проблемы здоровья, вызванные продуктами и размещением на рынке яичных продуктов; Директиву 91/67/ЕЕС от 28 января 1991 года об условиях здоровья животных, контроля размещения на рынке водных животных и продуктов [6] и т.д. Кроме того, 14 июня 1993 года Директивой 93/43/ЕЕС были установлены общие правила гигиены для пищевых продуктов, ставшие устойчивой основой для обеспечения безопасности пищевых продуктов. Этой же директивой предусмотрены соответствующие правила процедуры контроля. В 1997 году Комиссией «Кодекс Алиментариус» разработаны «Общие принципы гигиены пищевых продуктов» (дополненные в 1999 году) [7].

Одновременно с законодательным регулированием безопасности и качества пищевых продуктов по инициативе европейских предпринимателей, непосредственно занимающихся розничной реализацией пищевых продуктов, был разработан ряд технических стандартов, которые со временем были внедрены в странах Европейского Союза. Так, в 1998 году Британским консорциумом розничных торговцев (BRC) был разработан «Глобальный стандарт BRC – Пищевые продукты», содержащий комплекс требований к качеству и безопасности, основанный на главных принципах HACCP, а также требования к системе менеджмента качества и гигиены производственной среды. Сначала он использовался среди поставщиков супермаркетов, выпускавших продукцию под своим брендом, а в итоге распространился среди производителей всех групп пищевых продуктов, за исключением первичного производства, оптовой торговли, дистрибуции и хранения. Значительная часть сетей розничной торговли Великобритании и скандинавских стран работает только с теми поставщиками, которые имеют сертификат соответствия. Этот стандарт нашел применение также и в странах Восточной Европы, в частности в Польше и Чехии [8, с. 82]. Применение стандарта за пределами Великобритании сделало его глобальным, и не только с целью оценки поставщиков, но и как основу для производства пищевых продуктов и планирования проверок [2, с. 7].

Второй стандарт, который также был разработан и начат по инициативе непосредственных реализаторов пищевой продукции, а в дальнейшем официально принят к применению в европейских странах, – стандарт IFS (International Food Scheme) – Международная схема сертификации в пищевой отрасли вводит единый базовый подход к проведению аудитов систем управления безопасностью.

Однако, как справедливо заметил Г. Ляшенко, это не исключило возникновение определенных проблем в данной сфере: случаев заражения диоксинами, опасных заболеваний крупного рогатого скота ящером, листериозом, дублирование и противоречие отдельных положений законодательных актов ЕС в сфере ветеринарии, невозмож-

ности обеспечения полного отслеживания происхождения товара т.д. [9, с. 19]. В 2000 году, с целью ликвидации кризисных явлений и введения более эффективных схем административно-правового регулирования безопасности и качества пищевых продуктов, Европейским Союзом объединены Генеральные Департаменты по ветеринарии и по защите прав потребителей в единый Департамент здоровья и защиты потребителей (SANCO). 12 января 2000 года в г. Брюсселе создана «Белая книга» о безопасности пищевых продуктов, в которой проанализировано действующее законодательство Европейского Союза в указанной сфере. Такие факты стали началом создания новой правовой основы, регулирующей надлежащее производство продуктов питания, началом нового (третьего) этапа развития административно-правового регулирования безопасности и качества пищевых продуктов в Европейском Союзе, который продолжается и до сих пор.

Выводы. Следовательно, развитие административно-правового регулирования безопасности и качества пищевых продуктов в Европейском Союзе и других развитых странах мирового сообщества, которое продолжается уже более полувека, носит глобальный и интеграционный характер. Его этапы вызваны потребностями развития общества в целом и повышением требований к безопасности, полноценности и качеству питания в частности. Политика Европейского Союза в данной сфере направлена на регулирование преимущественно административно-правовой системы обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов.

Дальнейшего исследования требует проблематика, связанная с систематизацией этапов развития административно-правового регулирования безопасности и качества пищевых продуктов в Украине; анализ и систематизация направлений повышения эффективности административно-правового регулирования безопасности и качества пищевых продуктов, в частности, – пути имплементации норм *acquis communautaire* Европейского Союза в национальное законодательство; повышение качества государственного контроля над безопасностью и качеством пищевых продуктов и совершенствова-



ние норм отечественных административно-правовых актов в этой сфере с учетом европейского опыта.

Список использованной литературы:

1. Дудко С.Д. Післядипломна освіта і якість життя суспільства / С.Д. Дудко, Н.Я. Костіна // Вісник ПІДО НУХТ. – 2005. – № 3. – С. 17–20.
2. Дубініна А.А. Методи визначення фальсифікації товарів : [підручник] / [А.А. Дубініна, І.Ф. Овчиннікова, С.О. Дубініна]. – К. : «Видавничий дім «Професіонал». – 2010. – 272 с.
3. Система НАССР. Довідник. – Львів : Леонорм-стандарт, 2003. – 218 с.
4. Романко С. М. Економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільсько-господарської продукції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / С.М. Романко. – Івано-Франківськ, 2008. – 245 с.
5. Белінська С. Концептуальні засади гарантій безпечності харчових продуктів / С. Белінська, Н. Орлова, Ю. Мотузка // Товари і ринки. – 2011. – № 1. – С. 176–182.
6. Регулювання продовольчої безпеки у законодавстві Європейського Союзу та України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/section/168>.
7. НАССР – пищевая отрасль. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://certicom.kiev.ua/nassr.html>.
8. Оглашенный Ю. Основні міжнародно визнані стандарти на харчові продукти / Ю. Оглашенный, А. Досін // Продукты и ингредиенты. – 2007. – № 2. – С. 82–84.
9. Ляшенко Г. Тасіс. Європейський Союз і Республіка Молдова. Реалізація Угоди про партнерство і співробітництво. Порівняльний аналіз. Ветеринарія і охорона здоров'я споживачів / Г. Ляшенко. – К. : АРК, 2002. – 60 с.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВ

Алла БУРАКОВА,

соискатель кафедры земельного и аграрного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

We consider such legal category as the «protection of land rights» and «a way to protect the land rights». The problems of legislative regulation of the special protection of property rights to land as to invalidate the decision of the executive authorities or local self-government. ways to protect the land rights system is characterized by numerous shortcomings. Formed a conflict whose solution causes significant difficulties in law enforcement, formulated reasonable proposals to solve them. The methods and procedures for the protection of land rights should be written with a maximum fullness in the law. This will ensure adequate protection of the rights and reviewed to guarantee them.

Key words: protection of land rights, how to protect the rights, property rights to land.

Аннотация

Рассмотрены такие правовые категории, как «защита земельных прав» и «способ защиты земельных прав». Исследованы проблемы законодательного урегулирования такого специального средства защиты права собственности на землю, как признание недействительными решений органов исполнительной власти или органов местного самоуправления. Система способов защиты земельных прав характеризуется многочисленными недостатками. Образуются коллизии, решение которых вызывает существенные трудности в правоприменительной практике, сформулированы обоснованные предложения по их разрешению. Способы и порядок защиты прав на землю должны быть с максимальной полнотой прописаны в законе. Это позволит обеспечивать надлежащую защиту рассмотренных прав и гарантировать их.

Ключевые слова: защита земельных прав, способы защиты прав, право собственности на земельные участки.

Постановка проблемы. Право собственности на землю, будучи одним из основных прав, заключается в праве лица на земельный участок, которое она осуществляет в соответствии с законом по своей воле, независимо от воли других лиц. Никто не может быть лишен этого права, оно является неделимым. Каждый имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своим земельным участком как самостоятельно, так и совместно с другими. Это предусмотрено не только Конституцией Украины, но и Всеобщей Декларацией ООН по правам человека от 10.12.1948 г. В то же время использование собственности не должно наносить вред правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества, ухудшать экологическую ситуацию и природные качества земли.

Согласно ст. 55 Конституции Украины «каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц» [1]. Конституционные положения

по защите прав на землю нашли свое дальнейшее развитие в земельном законодательстве, которое закрепляет способы защиты земельных прав.

К сожалению, сегодня система способов защиты земельных прав характеризуется многочисленными недостатками. Общие положения гражданского и хозяйственного права о защите земельных прав часто оказываются несовершенными и не учитывают специфики прав на земельные участки. Действующее законодательство о защите земельных прав в административном процессе является сравнительно новым и недостаточно отработанным. Земельное же законодательство, вместо установления обоснованных особенностей способов защиты прав на землю, часто содержит положения, которые трудно объяснить соображениями целесообразности и справедливости. Образуются коллизии, решение которых вызывает существенные трудности в правоприменительной практике.

Решение проблемных вопросов, связанных с защитой земельных прав,