

Прядко А. Правовий статус Європейського органу з безпеки харчових продуктів

ПРАВОВИЙ СТАТУС ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОРГАНУ З БЕЗПЕКИ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

*Анастасія Прядко,
аспірант кафедри порівняльного і європейського права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Постановка проблеми. З урахуванням цілей, які ставить перед собою Україна, а саме наближення до європейських стандартів безпеки харчових продуктів – у майбутньому постане питання про необхідність створення на теренах нашої держави експертного органу, прототипом якого буде Європейський орган з безпеки продуктів харчування (ЄОБХП). ЄОБХП, надаючи наукові консультації та науково-технічну підтримку (включаючи оцінку ризиків для харчової продукції) з усіх питань, які стосуються законодавства та політики Союзу у сфері безпеки харчових продуктів та кормів, виступає одним із ключових елементів у реалізації нового підходу до гарантування продовольчої безпеки у ЄС. Ґрунтовний аналіз структури, функцій, недоліків та переваг європейського аналога дозволить створити установу, яка гарантувала б налагоджену роботу системи харчової безпеки України.

Мета статті: дослідити передумови створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів, проаналізувати його роль у системі харчової безпеки Європейського союзу, виявити недоліки у функціонуванні і запропонувати шляхи вдосконалення та перспективи подальшого розвитку

даної установи.

Стан дослідження. Питання, що стосуються ролі, функціонування, перспектив розвитку Єврейського органу з безпеки харчових продуктів, як елементу інституційного механізму відповідального за гарантування харчової безпеки стали ключовими у багатьох дослідженнях європейських вчених. У контексті України ця тема висвітлювалася лише опосередковано.

Ряд вітчизняних науковців, зокрема, Л. Віткін, Я. Добідовська, Л. Зінченко, К. Онул, О. Скидан, та О. Юхновський, у своїх працях описують основні положення законодавства щодо розміщення продукції на європейському ринку, систему технічного регулювання та досвід країн-членів ЄС щодо контролю безпеки харчової продукції.

Виклад основного матеріалу. Європейський орган з безпеки харчових продуктів (надалі - Орган), розпочавши свою діяльність у січні 2002 року, став наріжним каменем у новому підході до розуміння харчової безпеки у законодавстві ЄС. Основним завданням даного Органу відповідно до Регламенту 178/2002 [1] є гарантувати безпеку продуктів харчування і кормів та забезпечити високий рівень захисту життя і здоров'я людей.

Втілює в життя дану мету Орган через:

- здійснення оцінки ризиків - надання наукових, незалежних, актуальних рекомендацій щодо питань, що стосуються безпеки продуктів харчування і кормів, здоров'я і добробуту тварин, належного стану рослин, харчування населення та екологічних проблем, у тих аспектах, які відносяться до продовольчої безпеки;
- створення системи оповіщення громадськості щодо стану харчової безпеки і проблем, у разі їх виникнення;
- реалізацію співробітництва з державами-членами, представниками приватного сектору та іншими зацікавленими сторонами з метою підвищення довіри споживачів до системи безпеки харчових продуктів ЄС;

- розробку єдиних методологій, збору та аналізу даних, що стосується моніторингу ризиків, які виникають і можуть здійснити прямий або опосередкований вплив на ефективність функціонування безпеки продуктів харчування і кормів.
- визначення вимог та надання оцінок щодо належного рівня безпеки харчових продуктів і кормів, перш ніж останні потраплять на ринок ЄС [2, с.7].

ЄОБХП виступає консультативною платформою для співпраці національних органів із дотримання харчової безпеки і сприяє реалізації всеосяжної мети ЄС, яка полягає у досягненні «високого рівня суспільної охорони здоров'я одночасно з підвищенням конкурентоспроможності у галузі харчової та кормової промисловості Союзу і сприянні у створенні нових робочих місць» [1].

Історія його заснування нерозривно пов'язана з неодноразовими спалахами губчастоподібної енцефалопатії великої рогатої худоби (ГЕВРХ) або «коров'ячого сказу». У порівнянні з економічними інтересами спільного ринку ЄС та проблемами сільськогосподарської політики, питання суспільної охорони здоров'я і забезпечення довіри споживачів довгий час залишалися другорядними у списку пріоритетів Союзу. Саме спалах інфекції та недовіра споживачів, як реакція на неспроможність органів ЄС оперативно подолати ГЕВРХ, показали необхідність формування нового комплексного підходу до гарантування безпеки харчової продукції [3].

Ще у липні 1999 році тодішній голова Європейської Комісії Романо Проді, вперше, у своєму виступі перед Парламентом запропонував створити орган відповідальний за безпеку харчових продуктів, обов'язки і структура якого, стануть аналогом американському Управлінню з санітарного нагляду за якістю харчових продуктів та медикаментів [3].

12 січня 2000 року Комісія опублікувала «Білу книгу щодо безпеки харчових продуктів». Будучи документом рекомендаційного характеру, у

Білій книзі основну увагу було приділено аналізу харчового законодавства ЄС з метою створення більш узгодженої, всеосяжної та актуальної системи безпеки харчових продуктів Союзу. Таким чином, вона створила законодавче підґрунтя для прийняття нормативно-правового акту, який би став переломним моментом у формуванні нового правового підходу у сфері безпеки продуктів харчування. У Білій книзі проголошувалося створення у 2002 році незалежного органу – Європейської харчової агенції. Назва агенції у процесі законодавчого процесу була змінена – було додано слово «безпека».

Окрім заснування нової установи, документ рекомендував розділити оцінку і управління ризиками, залишивши останню функцію у сфері компетенції Європейської Комісії. Цим кроком Біла книга відійшла від американської моделі гарантування безпеки харчових продуктів - Управління з санітарного нагляду за якістю харчових продуктів та медикаментів; однак, внесла необґрунтоване розмежування повноважень та ускладнила координацію дій органів ЄС [4, с.27].

Також, Білою книгою був проголошений новий комплексний підхід у гарантуванні безпеки харчових продуктів – «від лану до столу», за яким усі етапи виробництва повинні відслідковуватися і усі оператори, від виробників товару до власників супермаркетів зобов'язані нести відповідальність за безпеку продукту, який вони виробляють, доставляють чи продають. Даний підхід вимагав запровадження прозорої системи з ефективним моніторингом усіх стадій виробництва, яка не могла б дієво функціонувати без незалежної експертної оцінки. Саме цю місію – забезпечення науковості та обґрунтованості, згідно з Білою книгою, має виконувати новий Орган [3].

Через два роки після публікації Білої книги було прийнято нормативно-правовий акт, який закріпив новий комплексний підхід щодо безпеки харчових продуктів і став основою для подальшого законодавчого розвитку продовольчої безпеки. Регламент ЄС 178/2002 – який і заснував

Європейський орган з безпеки харчових продуктів, проголосивши його основною ціллю, надавати: «наукові консультації та науково-технічну підтримку законодавства і політик [ЄС] в усіх сферах, які прямо чи опосередковано стосуються безпеки харчових продуктів і кормів, а також, він виступає незалежним джерелом інформації з усіх питань, що належать до цих сфер, і забезпечує інформування про ризики», цим самим визначивши його як науко-експертний форум у сфері харчової безпеки [1].

Основними цілями діяльності Органу відповідно до Регламенту виступають: підвищення рівня харчової безпеки у Європейському союзі в цілому; відновлення довіри споживачів стосовно безпеки продуктів харчування. З метою забезпечення вище зазначених цілей, Європейський орган з безпеки харчових продуктів виконує наступні функції:

- Консультативну – надання інститутам Союзу і державам-членам наукових висновків у випадках, передбачених законодавством Союзу, а також з будь-якого питання, що належить до сфери повноважень Органу.
- Регуляторну – сприяння розвитку законодавства ЄС через розробку технічних стандартів і рекомендацій та інструктаж держав-членів щодо впровадження єдиних методів оцінки ризиків в сферах, що належать до його компетенції.
- Науково-технічну – забезпечення Комісії науково-технічною підтримкою у сферах, що належать до його місії і - за запитом останньої – допомога у інтерпретації та аналізі висновків щодо оцінки ризиків.
- Пошукова функція – збір, накопичення та аналіз науково-технічних даних у сферах, що належать до його місії.
- Координаційну – співпраця як з національними установами держав-членів, які мають аналогічну мету, так і іншими органами, агенціями ЄС, діяльність яких може стосуватися безпеки продуктів харчування; по-друге, налагодження роботи з іншими організаціями, як регіонального, так і міжнародного характеру, у спектр діяльності яких входить

продовольча безпека з метою оперативного виявлення потенційних розбіжностей між науковими висновками Органу та рекомендаціями від відповідних установ та організацій.

- Інформаційну – надання повідомлень Комісії стосовно стану харчової безпеки у рамках системи швидкого оповіщення з метою подальшого управління ризиками.

Для ефективної реалізації усіх вище зазначених функцій, структура Європейського органу з безпеки харчових продуктів включає: Адміністративну раду, Консультативний форум, Науковий комітет, експертні групи та Виконавчого директора.

Адміністративна рада складається з 14 експертів, які призначаються Радою ЄС після консультацій з Європейським Парламентом зі списку, сформованого Комісією, у якому число кандидатів повинно значно перевищувати число членів, які підлягають призначенню. Склад Адміністративної Ради обов'язково має включати одного представника Комісії.

Обов'язковими умовами відбору кандидатів є незалежність експертів від національних структур держав-членів та наявність відповідного досвіду роботи у представницьких організаціях споживачів чи органах, які представляли інтереси інших учасників харчового ланцюга. Термін повноважень членів Адміністративної ради становить чотири роки з можливістю переобрання ще на чотири роки.

Основними функціями Адміністративної ради є прийняття внутрішнього регламенту Органу, контроль за виконанням усіх програмних завдань, а також фінансових витрат, які Рада узгоджує з Комісією [1, Art.25].

Консультативний форум слугує платформою для обміну інформацією про потенційні ризики та виконує функцію об'єднання накопичених знань. Він забезпечує тісне співробітництво між Органом і компетентними інстанціями держав-членів, з метою уникнення будь-якого дублювання

наукових досліджень Органу з програмами держав-членів. Виконавчий директор очолює Консультативний форум, який складається з представників національних установ держав-членів, які виконують завдання, аналогічні завданням Органу, а також запрошених спеціалістів-наглядачів від Ісландії, Норвегії, Швеції, Туреччини. Від кожної держави-члена призначається по одному представнику. Форум регулярно збирається на засідання за ініціативою голови або на вимогу не менш як однієї третини своїх членів, як мінімум, чотири рази на рік. Від кожної держави-члена призначається по одному представнику [1, Art. 27].

У межах Європейського органу з безпеки харчових продуктів діє Науковий комітет та експертні групи. Науковий комітет несе відповідальність за загальну координацію, необхідну для узгодженості процесу підготовки наукових висновків, що стосуються встановлення процедур роботи та гармонізації методів роботи. Він готує наукові висновки з питань, які відносяться або до компетенції декількох експертних груп, або ж з питань, що не входять до компетенції жодної з них. У міру необхідності і, зокрема, у разі, якщо питання не відноситься до компетенції жодної з експертних груп, він створює спеціальні робочі групи. У такому випадку для підготовки наукових висновків він спирається на експертизу даних робочих груп. Науковий комітет складається з голів експертних груп і шести незалежних наукових експертів, які не входять до складу жодної з експертних груп. На даний момент функціонують наступні експертні такі групи:

- 1) Група щодо харчових добавок, ароматизаторів, допоміжних технологічних елементів і матеріалів, які контактують з продуктами харчування;
- 2) Група щодо добавок і продуктів або речовин, які використовуються у кормах;
- 3) Група з питань здоров'я рослин, фітофармацевтичних продуктів та їх

відходів;

- 4) Група з генетично модифікованих організмів;
- 5) Група з дієтичних продуктів, харчуванню та алергічних реакцій;
- 6) Група щодо біологічним ризиків;
- 7) Група щодо забруднюючих домішок у харчовому ланцюгу;
- 8) Група щодо здоров'я та добробуту тварин.

У світлі науково-технічного розвитку Комісія за запитом Органу може змінювати кількість і найменування експертних груп. Члени Наукового комітету і члени експертних груп призначаються Адміністративною радою за пропозицією Виконавчого директора терміном на три роки. Науковий комітет і кожна із експертних груп обирають з числа своїх членів голову та двох його заступників. Рішення Наукового комітету і експертних груп приймаються більшістю голосів. Ці рішення мають враховувати думку меншості. Представники Комісії мають право бути присутніми на засіданнях Наукового комітету, експертних груп і їх робочих груп. У разі отримання відповідного запрошення, вони можуть вносити свої зауваження з метою роз'яснення важливих питань або надання інформації, але не повинні намагатися впливати на хід обговорення. Порядок функціонування і співпраці Наукового комітету та експертних груп встановлюється внутрішнім регламентом Органу [1, Art. 28]

Очолює Європейський орган з безпеки харчових продуктів - Виконавчий директор, який призначається Адміністративною радою на п'ятирічний термін, зі списку кандидатів, запропонованих Комісією за підсумками відкритого конкурсу, який проводиться після опублікування в Офіційному журналі ЄС. До призначення, обраний Адміністративною радою кандидат запрошується до Європейського парламенту, де він виступає із доповіддю і відповідає на питання з боку його членів. Виконавчий директор може бути звільнений з посади за рішенням більшості членів Адміністративної ради. На Виконавчого директора, який виступає законним

представником Органу, покладені наступні обов'язки:

- а) поточне управління Органом;
- б) розробка пропозицій щодо програм роботи Органу в консультації з Комісією;
- в) реалізація програм роботи і рішень, прийнятих Адміністративною радою;
- г) застосування заходів з метою забезпечити надання належної наукової, технічної та адміністративної підтримки Науковому комітету і науковим групам;
- г) застосування необхідних заходів для того, щоб Орган здійснював свою місію відповідно до умов, які забезпечують відповідність Органу потребам його користувачів, особливо, з точки зору адекватності надаваних послуг і термінів;
- д) розробка проекту оцінки доходів і витрат, а також виконання бюджету Органу;
- е) усі питання, що стосуються персоналу;
- є) співпраця з Європейським парламентом.

Також, Виконавчий директор щорічно подає на затвердження Адміністративної ради проекти загального звіту про виконання усіх завдань органу за минулий період і проекти майбутніх програм роботи [1, Art. 26.] На даний момент функції виконавчого директора Європейського органу з питань безпеки харчових продуктів здійснює Берхард Урл.

Як вже зазначалось вище, Європейська орган з безпеки продуктів харчування займається оцінкою та інформуванням з харчових ризиків, а за управління ризиками, функціонування системи контролю продуктів харчування відповідають Європейська комісія та держави-члени. Розподіл оцінки ризиків та управління ризиками першочергово повинні були гарантувати незалежність експертної думки Європейського органу з безпеки харчових продуктів, відповідно його авторитетність як для Комісії, так і для

національних органів держав-членів при здійсненні моніторингу та реалізації політики гарантування безпеки харчових продуктів.

Проте спочатку свого функціонування надмірне акцентування Органу на своїй неупередженості, спровокувало зворотній ефект. Це було спричинено наступними факторами: до початку роботи Органу за наукове обґрунтування ризиків відповідала Генеральна дирекція з питань охорони здоров'я та безпеки харчових продуктів Європейської Комісії, а після створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів ця функція стала його прерогативою. Так як Комісія не зобов'язана завжди слідувати науковим висновкам, наданим експертами Органу, вона іноді не бере їх до уваги, а посилається на дослідження зроблені працівниками Генеральної дирекції з питань охорони здоров'я та безпеки харчових продуктів, що призводить до розходження у наукових оцінках ризиків. Це в свою чергу аж ніяк не підвищує рівень ефективності системи харчової безпеки.

Також, слід вказати на непрості взаємозв'язки Європейського органу з безпеки харчових продуктів із національними управліннями держав-членів. Той факт, що представники держав-членів входять лише до складу Консультативного форуму, спричинило хвилю недовіри та упередженого ставлення до рекомендацій Органу. Не будучи представленими у Адміністративній раді, яка затверджує усі наукові висновки та формує план дій Органу, національні установи часто не вважають за потрібне враховувати його експертні висновки під час своєї роботи. Це чітко прослідковується у сферах, які стосуються ГМО та новітніх продуктів, коли висновки Органу щодо їх безпечності піддаються жорсткій критиці з боку національних установ держав-членів, що в свою чергу спричинює зниження рівня довіри споживачів до подібних продуктів харчування та авторитетності Європейського органу з безпеки харчових продуктів в цілому. Таким чином, декларована автономність Органу призвела до його ізоляції у законодавчих процесах і роботі з іншими інституціями ЄС та державами-членами [4, с.23-

24].

Враховуючи ці недоліки, у 2007 році була створена мережа координації дій між Органом та національними установами, але знову ж таки її ефективність не завжди має місце, особливо в проблемних питаннях, де позиції ЄС та держав-членів кардинально розходяться [5, с.11-14].

Таким чином, з вище викладеного матеріалу можна зробити висновок про необхідність реформування Європейського органу з безпеки харчових продуктів з метою підвищення його ефективності як одного із ключових елементів європейської системи безпеки продуктів харчування.

По-перше, це стосується структури – виникає необхідність ввести до складу Адміністративної ради представників держав-членів, які б не просто обговорювали проблемні моменти, а приймали активну участь у затвердженні наукових висновків Органу.

По-друге, існує потреба покласти відповідальність на Європейський орган з безпеки харчових продуктів за оцінку ризиків з метою підвищення авторитетності Органу. Це надало б більшої значимості його експертним висновкам та унеможливило б ігнорування даних рекомендацій Комісією та державами-членами.

По-третє, важливо дотримуватися принципу розмежування оцінки ризиків і управління ризиками завжди, а не використовуючи його лише у певних випадках через політичні мотиви, як це часто спостерігається на практиці.

Висновки. Отже, Європейський орган з безпеки харчових продуктів був створений як один із гарантів нової системи безпеки продуктів харчування. Проголосивши принципами своєї діяльності незалежність та транспарентність, Орган зосередив свою роботу на забезпеченні європейських інституцій та національних установ об'єктивними висновками найкращих експертів у сфері продовольчої безпеки. Проте, як показав час, надмірна абстрагованість у деяких ситуаціях залишала Орган за межами

правотворчого процесу. Тому виникає необхідність внести зміни у структуру, обов'язки та координацію дій Органу з Європейською Комісією та державами-членами, що стає нагальною потребою для подальшого ефективного функціонування системи безпеки продуктів харчування та підвищення рівня довіри споживачів.

Література:

1. 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 procedures in matters of food safety [Електронний ресурс] // Офіційний сайт законодавчих актів ЄС. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&rid=1>
2. EFSA Strategy 2020 Trusted science for safe food Protecting consumers' health with independent scientific advice on the food chain[Електронний ресурс] // European Food Safety Authority, 2015. – 32с. – Режим доступу: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/strategy2020.pdf
3. Alemanno A. Foundations of EU Food Law and Policy: Ten Years of the European Food Safety Authority [Електронний ресурс] / A. Alemanno, S. Gabbi // London: Routledge, 2014. – 392с. – Режим доступу: https://books.google.com.ua/books?id=DHsGDAAAQBAJ&pg=PT98&lpg=PT98&dq=EFSA+Code+of+Good+administrative+behaviour%E2%80%9D&source=bl&ots=Y0ofwe1Usl&sig=9zLruj5NSEyZWv43mrk3_kuptU8&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwjs882V5PfOAhVIhiwKHWnZBPQQ6AEITjAH#v=onepage&q=EFSA%20Code%20of%20Good%20administrative%20behaviour%E2%80%9D&f=false
4. Alemanno A. The Evolution of European Food Regulation Why the European Food Safety Authority is not a EU-style FDA? [Електронний ресурс] / WHAT'S THE BEEF? THE CONTESTED GOVERNANCE OF EUROPEAN FOOD SAFETY, C. Ansell & D. Vogel, eds., MIT Press, 2006. – 38с. – Режим доступу: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1007451##

5. Groenleer, Martijn L. P The actual practice of agency autonomy: Tracing the developmental trajectories of the European Medicines Agency and the European Food Safety Authority [Електронний ресурс] // CENTER FOR EUROPEAN STUDIES THE MINDA DE GUNZBURG AT HARVARD UNIVERSITY: Open Forum CES Paper No. 5, 2011. – 30с. – Режим доступу: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1904462

Стаття присвячена висвітленню ролі та місця Європейського органу з безпеки продуктів харчування (ЄОБПХ) у системі харчової безпеки Європейського Союзу. Проаналізувавши передумови створення, структуру та функції даного Органу, було виявлено недоліки функціонування та запропоновано шляхи підвищення ефективності ЄОБПХ у гарантуванні безпеки харчових продуктів.

Ключові слова: Європейський орган з безпеки продуктів харчування, право ЄС, харчова безпека, Європейський Союз, сільське господарство.

The article is devoted to coverage the role and place of the European Food Safety Authority (EFSA) in EU Food Safety System. In general was analyzed the conditions of the establishment, structure and functions of the Agency, and defined disadvantages of the functioning and proposed options for improving the efficiency of EFSA in ensuring food safety.

Key words: European Food Safety Authority, EU law, food safety, European Union, agriculture.

Стаття посвящена освітленню ролі и места Европейского органа по безопасности продуктов питания в системе пищевой безопасности Европейского Союза. Проанализировав предпосылки создания, структуру и функции данного Органа, было определено недостатки функционирования и предложены пути повышения эффективности ЕОБПХ в обеспечении

безопасности пищевых продуктов.

Ключевые слова: Европейский орган по безопасности продуктов питания, право Европейского союза, система безопасности пищевых продуктов, Европейский Союз, сельское хозяйство.