

УДК 342.7

**О. В. Запотоцька***кандидат технічних наук,  
старший викладач кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
Київського національного торгово-економічного університету***РОЗМЕЖУВАННЯ ПРАВОВИХ КАТЕГОРІЙ  
«ХАРЧОВІ ПРОДУКТИ», «ВИРОБНИЦТВО ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ»,  
«ХАРЧОВІ ДОБАВКИ», «ОБИГ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ»**

**Постановка проблеми.** Одним із стратегічних завдань України як економічно стабільної та безпечної країни є створення та розвиток харчової індустрії, що збільшить експортний потік держави й підвищить валютний зріст і бюджетні надходження.

Харчова промисловість – галузь економіки, що об'єднує сукупність підприємств із виробництва та реалізації харчової продукції, які забезпечують потреби внутрішнього та зовнішнього ринків у продовольчих товарах. Ця галузь була і залишається одним із системоутворюючих елементів національної економіки. Галузь спроможна забезпечити внутрішні потреби в продовольчих товарах. Ця галузь є одним зі складників національної економіки. Вона спроможна забезпечити внутрішні потреби в продовольчих товарах, на які припадає 60% особистого споживання матеріальних благ населення [1, с. 8].

Сьогодні харчова промисловість входить у першу п'ятірку галузей із наповнення державного бюджету, посідає друге місце (після важкої металургії та оброблення металу) за обсягами виробництва продукції у структурі промислового виробництва України. Частка харчової промисловості в загальному обсязі реалізації продукції промисловості протягом 2004–2008 рр. коливалась у межах 15–16%, а у 2009 р. сягнула 19,8%, у 2012 р. цей показник становив 16,4%, у 2017 – 11% [1, с. 8; 2].

Основним складником харчової промисловості є харчова продукція. Харчові продукти – це об'єкти тваринного та рослинного походження, які використовуються в їжу в натуральному чи переробленому вигляді як джерела енергії, харчові, біологічні та смако-ароматичні речовини. Харчування населення країни належить до найважливіших чинників, що визначають здоров'я нації, її потенціал і перспективи розвитку [3, с. 202].

**Стан дослідження.** Окремі питання безпечності та якості харчових продуктів були предметом наукових досліджень таких учених, як Вовк Т.О., Скакун О.Ф., Кузьменко О.В., Колпаков В.К., Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С., Ярмак Х.П., та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» визначає, що харчовий продукт – це речовина або продукт (неперероблений, частково перероблений або перероблений), призначені для споживання людиною. До харчових продуктів належать напої (зокрема, вода питна), жувальна гумка та будь-яка інша речовина, що спеціально включена до харчового продукту під час виробництва, підготовки або обробки [4].

У Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів» визначено, що харчовий продукт (їжа) – будь-яка речовина або продукт (сирій, включно із сільськогосподарською продукцією, необроблений, напівоброблений або оброблений), призначений для споживання людиною. Харчовий продукт включає напій, жувальну гумку та будь-яку іншу речовину, включно з водою, які навмисно включені до харчового продукту під час виробництва, підготовки або обробки [5].

Наведені дефініції викликають ряд питань і зауважень.

Харчовий продукт – це їжа чи речовина? Відповідно, їжа – сукупність неорганічних та органічних речовин, які отримуються організмами з довкілля та використовуються для живлення. Їжа потрібна організму для побудови та відновлення зростаючих тканин тіла, які руйнуються в процесі життєдіяльності; для підтримки цього процесу та заповнення енергії, яка витрачається. Основне призначення їжі – бути джерелом енергії та «будівельним матеріалом» для організму [6]. Не завжди продукти харчування можна визнати такими, що призначені для побудови чи відновлення тканин. Продукти харчування дуже часто містять непридатні для вживання біохімічні чинники, які використовуються для їх виготовлення.

Відповідно, **речовина** – це те, з чого складається тіла. Повітря, моря та океани, кам'яне вугілля, деревина, живі організми містять у собі різні речовини. Усе довкола нас складається з різноманітних речовин. Вони мають певні властивості. Речовини можуть перебувати у твердому, рідкому, газоподібному стані. Тобто речовини можуть бути відмінні за своїм агрегатним станом, а про-

дукт (від лат. produce(re) – створювати) – речовий або інтелектуальний результат людської праці або речовина, яка служить матеріалом для виготовлення або вироблення чого-небудь, а також товар, що задовольняє бажання чи потреби ринку. **Продукт**, або благо, може існувати у речовій формі, тобто бути речовим благом, або у неречовій формі, тобто бути послугою. Послуга – це виробнича діяльність, результати якої знаходять вираження в особливому корисному ефекті, що задовольняє людську потребу, тобто це не річ, а діяльність із корисним ефектом. Особливості послуги в тому, що процес її виробництва, на відміну від речового блага, завжди співпадає з процесом споживання. Розрізняють послуги матеріальні та нематеріальні. Не можна вважати товарами продукти, виготовлені людиною для власного споживання [7]. Відповідно до викладеного, харчовий продукт повною мірою не може бути в повному обсязі ототожнений із поняттям «їжа», оскільки внаслідок розвитку ринку він не завжди призначений для сприяння профілактиці захворювань, продовженню життя та створенню умови для адекватної адаптації людини до навколишнього природного середовища, не може бути ототожнений він також із поняттям «продукт», оскільки останнє є ширшим поняттям, ніж «харчовий продукт», і співвідносяться вони один з одним з позиції родових конструкцій.

У наведеній законодавцем дефініції встановлено, що до харчових продуктів належить питна вода. Відповідно до п. 14 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» визначено, що вода питна – харчовий продукт, придатний для споживання людиною. Водночас вода є хімічною речовиною, створеною природою, не залежить від людської діяльності та не може належати до харчового продукту, оскільки, *по-перше*, вода є хімічною речовиною та найпотужнішим розчинником, що визначає характер земної хімії. Переважна частина хімії як наукової теорії зароджувалася як хімія водних розчинників, саме відповідно до розуміння води з наукової позиції хімії її не можна трактувати як харчовий продукт; *по-друге*, вода в жодному разі не може бути напоєм, навіть якщо безалкогольним. Напої – це спеціально приготувана рідина, призначена для пиття [8, с. 150]; *по-третє*, у нормативних актах вода не згадується як напій і як харчовий продукт. Наприклад, ДСТУ 2368:2017 «Напої безалкогольні. Виробництво» встановлюється, що питна вода є сировиною для виготовлення безалкогольних напоїв. До того ж треба зазначити, що дію ДСТУ 2368:2004 «Напої безалкогольні. Терміни та визначення», яка обмежена наказом ДП «УкрНДНЦ» від 8 грудня 2017 р. № 403, продовжено з 1 червня 2018 р. до 1 січня 2019 р. та залишено без змін дату набут-

тя чинності ДСТУ 2368:2017 «Напої безалкогольні. Терміни та визначення» з 1 червня 2018 р., а в цьому документі також встановлено, що питна вода та підготовлена питна вода розглядаються як сировина для вироблення безалкогольних напоїв. А якщо питна вода не є напоєм, то вона, відповідно, не може бути харчовим продуктом. Водночас у Державних стандартах норм і правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» 2.2.4-171-10 визначено, що питна вода – вода, склад якої за органолептичними, фізико-хімічними, мікробіологічними, паразитологічними та радіаційними показниками відповідає вимогам державних стандартів і санітарного законодавства (з водопроводу – водопровідна, фасована, з бюветів, пунктів розливу, шахтних колодязів і каптажів джерел), призначена для забезпечення фізіологічних, санітарно-гігієнічних, побутових і господарських потреб населення, а також для виробництва продукції, яка потребує використання питної води, не визначається як харчовий продукт [9; 10]; *по-четверте*, у нормативно-правових актах України, як-от у Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (№ 4004-XII), встановлено, що «вода відкритих водойм використовується для господарсько-питного водопостачання, купання, спортивних занять, організованого відпочинку <...> тощо» (ст. 18) [11], натомість у Законі України «Про питну воду і питне водопостачання» взагалі зазначено, що питна вода не вважається харчовим продуктом у системі питного водопостачання та в пунктах відповідності якості питної води [12]. Тобто сьогодні в законодавстві немає єдиної позиції щодо розуміння поняття «харчові продукти» та їхнього кількісно-якісного складу, безпосередньо це твердження стосується води як складника харчової продукції; *по-п'яте*, і основне, у разі, якщо вода є продуктом харчування, то підприємство питного водопостачання може мати статус оператора ринку харчових продуктів як суб'єкта відносин у сфері питної води та питного водопостачання. А у разі якщо підприємства питного водопостачання розглядаються відповідними компетентними органами як «оператор ринку харчових продуктів», то з цього приводу виникає певний інтерес до набуття чинності наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від 10 лютого 2016 р. № 39 «Про затвердження порядку проведення державної реєстрації потужностей, ведення державного реєстру потужностей операторів ринку та надання інформації з нього заінтересованим суб'єктам». Відповідно до цього наказу треба зважати на діяльність підприємств питного водопостачання в частині п. 1.3, а саме: «... оператор ринку харчових продуктів <...>, який провадить діяльність, що відповідно до ви-

мог Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» не вимагає отримання експлуатаційного дозволу, зобов'язаний подати до відповідного територіального органу заяву про державну реєстрацію потужностей, які використовуються на будь-якій стадії виробництва та/або обігу харчових продуктів...» [13]. Актуальність цього питання стає ще більшою на підставі того, що окремі відповідні територіальні органи вже почали оприлюднювати інформацію про необхідність державної реєстрації, зокрема, підприємств, що є власниками водних об'єктів, не даючи роз'яснення, чи стосується зазначене джерел питного водопостачання чи ні, бо останні також є водним об'єктами.

*Саме тому пропонуємо внести такі зміни до Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»: вилучити воду з переліку харчових продуктів і розмежувати ці терміни як самостійні категорії та привести їх до тих, що вживаються у загальноприйнятій міжнародній практиці.*

Речовина, що спеціально включена до харчового продукту під час виробництва, – це харчова добавка що містить групу природних або синтетичних речовин, які додають до продовольчої сировини, напівфабрикатів або готових продуктів із метою покращення смакових якостей продукту та зменшення собівартості товару.

Харчові добавки використовуються з такою метою:

- збереження поживних властивостей харчових продуктів;
- надання харчовим продуктам більш привабливого вигляду;
- збільшення терміну зберігання харчових продуктів;
- полегшення технологічної обробки продовольчої сировини;
- здешевлення та скорочення технологічного процесу [14].

Виготовлення, застосування та реалізація харчових добавок на території України дозволяється тільки на основі позитивного висновку державної санітарно-гігієнічної експертизи. Крім того, треба зважати на те, що дорослі люди, діти, люди літнього віку, вагітні мають різний рівень чутливості та захисних сил, тому проблема використання харчових добавок набуває ще більшого значення. Барвники – харчові добавки, що додають, підсилюють або відновлюють забарвлення харчового продукту. Їх підрозділяють на натуральні та синтетичні. Натуральні барвники широко застосовуються у виробництві напоїв, морозива, масложирової, молочної, рибної, м'ясної промисловості. Такі добавки виділяють фізичними способами з рослинних і тваринних джерел. Іноді їх піддають хімічній модифікації для покра-

щення технологічних і споживчих властивостей [15, с. 6]. Синтетичні харчові добавки, вважаються найбільш небезпечними, оскільки це – ксенобіотики, з якими організм людини протягом свого еволюційного розвитку не стикався, і, отже, в її організмі відсутні ферменти, які в змозі перетворити їх на нетоксичні метаболіти.

В українському законодавстві сфера використання харчових добавок регулюється відповідно до Закону «Про безпечність та якість харчових продуктів», а контроль над виробництвом і застосуванням харчових добавок покладено на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів, а також завдання та функції з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та із здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства (крім функцій із реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників).

Варто констатувати, що сьогодні в Україні не створено дієвого механізму всебічного контролю над виробництвом і використанням харчових добавок. Чинна система дає змогу проводити лише вибіркові перевірки деяких виробників, що не дає можливості скласти повноцінне уявлення про об'єми використання харчових добавок в Україні. Саме тому харчова добавка, на наше стале переконання, не може буди харчовим продуктом, вона є речовиною, що має своє навантаження щодо смакових якостей продукту та не забезпечує фізіологічних потреб людини в енергії та будівельному матеріалі, на відміну від харчових продуктів. Потреба людини в харчових продуктах виражається енергією, що міститься в компонентах їхніх складників, і вимірюється у кілокалоріях (ккал), що відсутнє в харчових добавках. Одна кілокалорія відповідає кількості теплової енергії, необхідної для нагрівання 1 кг води на 1°С (від 15° до 16°).

Саме тому пропонуємо «харчові добавки» вилучити із поняття «харчові продукти», що міститься в Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів» і прийняти Закон України «Про харчові добавки», у якому сформулювати поняття та закріпити види харчових добавок, їхнє призначення, а також контроль за їх використанням, додаванням до харчових продуктів. Встановити систему суб'єктів контролю публічної адміністрації. Визначити систему відповідальності за порушення норм додавання до харчових продуктів харчових добавок або використання в процесі виготовлення харчових продуктів заборонених харчових добавок.

Законодавством також не врегульована проблема харчування під час різних функціональ-

них станів (період вагітності, підвищені фізичні навантаження), захворювань (діабет тощо), а також харчування для хворих з непереносимістю окремих харчових інгредієнтів (фенілкетонурія, целіакія тощо). Незрозуміло те, через яку мережу будуть реалізовуватися продукти харчування під час різних функціональних станів та чи повинні бути дозволи на реалізацію зазначених продуктів у роздрібну мережу.

Треба зазначити, що Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів», нова назва якого – «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», не регулює таку категорію харчових продуктів, як дитяче харчування. Однак завдяки тому, що воно підпадає під дію Закону України «Про дитяче харчування», виробники такої продукції сьогодні мають право отримувати від спеціального органу виконавчої влади висновки санітарно-епідеміологічної експертизи на харчові продукти для дитячого харчування. Що стосується дієтичних добавок, продуктів для спеціальних медичних цілей і для контролю маси тіла, то Законом передбачено отримання протоколу досліджень у будь-якій акредитованій у системі Національного агентства з акредитації України лабораторії, тому, на нашу думку, в перехідний період, коли одну систему контролю скасовано, а інша ще не працює, і без документа про безпеку продукту операторам ринку працювати неможливо, необхідно проводити такі дослідження й отримувати протоколи досліджень. Це можна назвати добровільною сертифікацією або добровільним періодичним контролем. У перехідному періоді без цього не обійтись.

Підбиваючи підсумки, вважаємо, що **дієтичні добавки є концентрованим джерелом поживних речовин (амінокислоти, протеїни, ліпіди, рослинні олії, вуглеводи або продукти тваринного чи рослинного походження), які споживаються перорально чи додаються в їжу додатково до звичайного харчового раціону у невеликих визначених кількостях і вважаються необхідними для людини. Відповідно до зазначеного пропонуємо внести доповнення щодо дефініції «дієтичні добавки» до ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів».**

Одночасно до ст. 32<sup>1</sup> «**Функціональний харчовий продукт**» зазначеного Закону необхідно внести такі доповнення:

**«Функціональний харчовий продукт – різновид харчових продуктів, що призначений для профілактики й лікування хвороби людини та містить певні компоненти лікарських засобів.**

**Функціональне харчування – це систематичне щоденне вживання певних продуктів спеціального призначення, походження яких може бути як природним, так і штучним, а їхньою властивістю є заповнення дефіциту харчових**

**субстанцій, що створюються в організмі внаслідок вагітності, захворювань, зокрема хронічних і спортивних тренувань. Такі продукти регулюють в організмі людини біохімічні реакції та фізіологічні функції, відповідно, впливаючи й на психосоціальну поведінку. Унаслідок цього вони покращують загальний фізичний стан і зменшують ризик появи патологій.**

**Харчовий продукт для спеціального дієтичного споживання – спеціально перероблений чи розроблений продукт, призначений для дієтичного харчування особи, що має конкретний фізичний чи фізіологічний стан чи специфічну хворобу або розлад, зокрема продукти дитячого харчування, харчування спортсменів та осіб похилого віку. Склад таких продуктів відрізняється від складу звичайних продуктів, але не є заміниками лікарських засобів».**

До ст. 1 Закону України «Про дитяче харчування» внести такі зміни: **«Дитяче харчування – це спеціальний харчовий продукт для забезпечення задоволення дієтичних потреб дітей грудного та раннього віку».**

### Література

1. Дейнеко Л.В., Шелудько Е.І. Харчова промисловість України: ефективність використання виробничих ресурсів і кадрового потенціалу. К.: НАН України, 2013. 120 с.
2. Інформаційно-аналітична довідка щодо основних тенденцій економічного розвитку регіону. URL: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/dodatok\\_7.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/dodatok_7.pdf).
3. Гулий І.С., Сімахіна Г.О., Українець А.І. Основи валеології. Валеологічні аспекти харчування. К.: НУХТ, 2003. 286 с.
4. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 19. Ст. 98.
5. Про безпечність та якість харчових продуктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2809-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 50. Ст. 533.
6. Стрілецька М.В. Правильне харчування – що таке їжа? URL: <http://www.bizslovo.org/content/index.php/ru/pravylnе-harchuvannya/190-scho-take-yizha/721-scho-take-yizha.html>.
7. Білецька Л.В., Білецький О.В., Савич В.І. Економічна теорія: Політекономія. Мікроекономіка. Макроекономіка: навч. посібник для студ. вузів. К.: Центр навч. літ., 2005. 652 с.
8. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Т. 5. К.: «Наукова думка», 1970-1980. 456 с.
9. Державні стандарти норм і правил 2.2.4-171-10 «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною»: затвердж. наказом Міністерства охорони здоров'я України від 12 травня 2010 р. № 400 .URL: [http://home.chem.univ.kiev.ua/sol/specifications/water/sanpin\\_2.2.4-171-10.pdf](http://home.chem.univ.kiev.ua/sol/specifications/water/sanpin_2.2.4-171-10.pdf).
10. Широкоступ Е.А., Кокуль Ж.Л./ Питна вода або харчовий продукт. URL: <http://www.voda.dn.ua/orphan-translations/stati-i-publikatsii/1390-pitna-voda-abo-kharchovij-produkt>.

11. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 27. Ст. 218.

12. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2918-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 16. Ст. 112.

13. Про затвердження порядку проведення державної реєстрації потужностей, ведення державного реєстру потужностей операторів ринку та надання інформації з нього заінтересованим суб'єктам: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 10 лютого 2016 р. № 39. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0382-16>.

14. Смоляр В.І. Токсичні ефекти харчових добавок. URL: [http://medved.kiev.ua/arh\\_nutr/art\\_2005/p05\\_1\\_1.htm](http://medved.kiev.ua/arh_nutr/art_2005/p05_1_1.htm).

15. Харчові добавки. Харчування здорової та хворої людини: мат-ли VII Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. Кривий Ріг: Видавець ФОП Чернявський Д.О., 2016. 188 с.

#### Анотація

**Запотоцька О. В.** Розмежування правових категорій «харчові продукти», «виробництво харчових продуктів», «харчові добавки», «обіг харчових продуктів». – Стаття.

У науковій статті здійснено розмежування правових категорій «харчові продукти», «виробництво харчових продуктів», «харчові добавки», «обіг харчових продуктів». Аргументовано недоліки їх законодавчого визначення. Запропоновано та обґрун-

товано прийняття Закону України «Про харчові добавки».

**Ключові слова:** харчові продукти, дозвіл, документи дозвільного характеру, дозвільна система, дозвільне провадження.

#### Аннотация

**Запотоцкая Е. В.** Разграничения правовых категорий «пищевые продукты», «производство пищевых продуктов», «пищевые добавки», «оборот пищевых продуктов». – Статья.

В научной статье осуществлено разграничение правовых категорий «пищевые продукты», «производство пищевых продуктов», «пищевые добавки», «оборот пищевых продуктов». Аргументировано недостатки их законодательного определения. Предложено и обосновано принятие Закона Украины «О пищевых добавках».

**Ключевые слова:** пищевые продукты, разрешение, документы разрешительного характера, разрешительная система, разрешительное производство.

#### Summary

**Zapototska O. V.** The distinction between the legal categories “food”, “food production”, “food additives”, “food turnover”. – Article.

In the scientific article, the distinction between the legal categories “food products”, “food production”, “food additives”, “circulation of food products” has been made. The shortcomings of their legislative definition are argued. The adoption of the Law of Ukraine “On Food Additives” is proposed and substantiated.

**Key words:** food products, permits, permitting documents, permitting system, permitting proceedings.