

АПРЕЛЬ 2014

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Disclosure Authorized



РУКОВОДСТВО К РЕФОРМИРОВАНИЮ СФЕРЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ Реформа законодательства

Инвестиционный климат / Группа Всемирного банка



© 2013 Группа организаций Всемирного банка

1818 H Street N. W., Вашингтон округ Колумбия, 20433

Все права защищены.

Апрель 2014

Данное «Руководство» является результатом работы сотрудников Группы Всемирного банка при участии внешних специалистов. Хотя содержащаяся в нем информация основана на источниках, которые Группа Всемирного банка считает надежными, авторы не гарантируют ее точности и не претендуют на ее полноту. Эта информация не может заменить юридическую консультацию. Группа Всемирного банка не несет ответственности за последствия использования приведенных данных.

Изложенные в «Руководстве» мнения являются авторскими и могут не совпадать с позицией IFC, Всемирного банка, Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям (МИГА) или каких-либо других аффилированных организаций. Аналогично выводы, сделанные в этой публикации, не отражают официальную политику Всемирного банка, его исполнительных директоров или стран, которые они представляют.

Имена и географические названия в «Руководстве» используются исключительно для удобства читателя и не подразумевают какую-либо позицию IFC, Всемирного банка, МИГА или других аффилированных лиц относительно правового статуса той или иной страны, территории, города, района или их органов власти, делимитации их границ или национальной принадлежности.

Права и разрешения

Содержание «Руководства» защищено авторским правом. Поскольку Группа Всемирного банка приветствует распространение своих публикаций, разрешается воспроизводить данную работу полностью или частично в некоммерческих целях при условии указания полной ссылки на источники.

Любые вопросы относительно прав и лицензий, в том числе производных авторских прав, следует направлять в Отдел публикаций, Всемирный банк, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, по телефону 202-522-2422 или электронной почте pubrights@worldbank.org.

О Департаменте инвестиционного климата Группы Всемирного банка

Департамент инвестиционного климата Группы Всемирного банка помогает правительствам осуществлять реформы с целью улучшения деловой среды в их странах и привлечения и удержания инвестиций, тем самым содействуя развитию конкурентных рынков, экономическому росту и созданию рабочих мест. Финансирование обеспечивается Группой Всемирного банка (IFC, Всемирный банк и МИГА) и более 15 партнерами-донорами, работающими через платформу ФИАС, поддерживаемую средствами стран-доноров.

Содержание

Введение	5
Законодательная база, способствующая международной торговле пищевыми продуктами	7
Продовольственная политика	8
Типы законодательства	9
Модели закона о безопасности пищевых продуктов	10
Ответственность и обязанности	13
Пример молочного сектора	18
Список сокращений	20
Список рисунков, фотографий, вставок и таблиц	20

Введение

Если законодательство основано на международных стандартах и согласовано торговыми партнерами, оно способствует торговле и дает возможность продукции из развивающихся стран быть конкурентоспособной на международном рынке. Странам, желающим экспортировать свои товары в ЕС, следует стремиться привести свою законодательную базу в соответствие с его правилами. Если экспорт на рынки ЕС не является для страны приоритетным, то она должна соблюдать требования Соглашения ВТО по применению санитарных и фитосанитарных норм (WTO SPS) и таким образом обеспечить доступ своих товаров к рынкам всех стран — членов ВТО.

Законодательные модели регулирования безопасности пищевых продуктов как ЕС, так и ВТО основываются на риск-ориентированном подходе к средствам и методам контроля безопасности пищевых продуктов, фокусируя как средства, так и мероприятия, прежде всего, на сферах, связанных с наибольшим риском.

Реформы в этой области должны быть в первую очередь направлены на обеспечение безопасности пищевых продуктов, но важно позаботиться и о том, чтобы потребители получали качественные пищевые продукты, соответствующие их ожиданиям. При планировании законодательной реформы нагрузка на бизнес должна быть тщательно просчитана. Для того чтобы четко уяснить точку зрения бизнеса на этот вопрос, настоятельно рекомендуется провести консультации с деловым сообществом. При этом часть дискуссии следует посвятить положительному влиянию реформ на развитие частного сектора (см. Модуль 2).

Кроме того, было бы целесообразно провести общественную информационно-разъяснительную кампанию о необходимости реформирования, а также проинформировать о выгодах от улучшения законодательства по безопасности пищевых продуктов потребителей и их представительские органы, так как они могут помочь в проведении реформ и подкрепить их последствия.



Законодательная база, способствующая международной торговле пищевыми продуктами

Торговля пищевыми продуктами во многом зависит от взаимного признания торговыми партнерами законодательства и практик своих контрагентов. Если законодательство какой-то страны не приведено в соответствие с одним из признанных международных стандартов, предприятия могут столкнуться с проблемами в осуществлении торговли на международном уровне.

ВТО требует гармонизации (в частности, с WTO SPS), но этого же требуют и различные региональные торговые соглашения, стороны которых признают законодательство или практики друг друга. К таким соглашениям относятся Таможенный союз между Беларусью, Казах-

станом и Россией; Восточноафриканское сообщество (EAC)¹, соглашения о свободной торговле, такие как Европейская ассоциация свободной торговли (EFTA)², Североамериканское соглашение о свободной торговле (NAFTA)³, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (ASEAN)⁴, и Центральноевропейское соглашение о свободной торговле (CEFTA)⁵. Законодательство ЕС⁶ состоит из согласованных между собой национальных законодательств государств-членов и так называемых третьих государств — тех, которые желают экспортировать свои товары в ЕС.

Поскольку и ЕС, и США являются важными экспортными и импортными рынками для остальных стран мира, они требуют от своих торговых партнеров привести национальную нормативную базу и мероприятия в соответствие с международными принципами, лежащими в основе их собственного законодательства.

Иногда государства пытаются защитить своих потребителей от продукции, поступающей из определенной страны или с определенного рынка, путем предоставления льготного статуса собственной продукции либо установления запретов на импорт продукции с определенными свойствами. Отсутствие такого запрета в их собственном законодательстве приводит к возникновению нетarifных барьеров на пути к торговле⁷. Если научного обоснования такому запрету нет, его введение может повлечь за собой судебный спор на двустороннем уровне или на уровне ВТО.

¹ EAC — Кения, Уганда, Танзания, Руанда и Бурунди.

² EFTA — Европейская ассоциация свободной торговли между Исландией, Лихтенштейном, Норвегией и Швейцарией.

³ NAFTA — Североамериканское соглашение о свободной торговле между Соединенными Штатами Америки, Канадой и Мексикой.

⁴ ASEAN — Ассоциация государств Юго-Восточной Азии.

⁵ CEFTA — Центральноевропейское соглашение о свободной

торговле между Албанией, Боснией и Герцеговиной, Хорватией, бывшей Югославской Республикой Македонией, Косовом, Черногорией, Молдовой и Сербией.

⁶ ЕС-27, Европейский союз в составе 27 государств-членов.

⁷ В соответствии с Соглашением ВТО о технических барьерах в торговле (WTO TBT), это политические меры, не касающиеся тарифов, которые потенциально могут отрицательно воздействовать на торговлю товарами.



Продовольственная политика

Законодательство должно основываться на соответствующей политике в сфере безопасности пищевых продуктов страны. Такая политика обычно является одной из составляющих сельскохозяйственной политики, а иногда — частью политики защиты здоровья потребителей и качества пищевых продуктов.

Продовольственная политика зачастую больше ориентирована на качество пищевых продуктов и обеспечение достаточного количества продовольствия, чем на предотвращение прямых вредных для здоровья последствий от употребления пищевых продуктов, зараженных микробиологическими, химическими или физическими опасными факторами.

Таким образом, необходимо различать три направления продовольственной политики:

- 1) безопасность пищевых продуктов** гарантирует, что продукты являются пригодными для употребления в пищу и не вредны для здоровья человека. За безопасность пищевых продуктов чаще всего отвечают инспекторы в сфере ветеринарии, здравоохранения или сельского хозяйства;
- 2) качество пищевых продуктов** — это рыночная категория, различающая уровни качества того или иного продукта. Низкое качество не означает, что продукт является опасным. Например, даже употребив в пищу продукт самого низкого качества, человек не заболеет, если этот продукт безопасный. Качество продуктов питания включает в себя пищевую ценность, долгосрочное влияние на здоровье, а также гарантию, что клиенты получают то качество пищи, которое они ожидали. Качество пищевых продуктов могут обеспечивать инспекторы в сфере как пищевых продуктов, так и рынка;
- 3) продовольственная безопасность** имеет финансовый и социальный аспекты. Она означает, что определенная страна обладает достаточным запасом продовольствия для населения и никто не находится за чертой бедности.

Следует подчеркнуть, что угрозу здоровью человека представляет не только отсутствие пищи, но и наличие пищи небезопасной или загрязненной. В развивающихся странах средний класс имеет доступ к скоропортящимся продуктам, таким как мясо, молоко, яйца и рыба. В некоторых странах эти продукты доступны даже самым бедным жителям, поскольку представляют собой основную пищу (например, молоко в Кении, рыба в прибрежных районах Африки, Азии и Южной Америки, яйца в Кыргызской Республике). Таким образом, под прицелом болезней пищевого происхождения, которые вызываются в основном потреблением небезопасных пищевых продуктов и воды, оказываются все слои общества. Пищевые заболевания, как правило, протекают в достаточно тяжелой форме, поэтому политикам следует рассматривать вопросы борьбы с болезнями пищевого происхождения как приоритетные. Некоторые страны больше внимания уделяют органолептическим аспектам пищевых продуктов (консистенции, форме, внешнему виду) или содержанию питательных веществ, чем вероятности возникновения прямых вредных последствий для здоровья людей, вызванных потреблением пищи, зараженной микробиологическими, химическими или физическими опасными факторами.



Типы законодательства

Существует два основных типа законодательных систем в отношении безопасности пищевых продуктов — система на основе стандартов, которые часто называют техническими, и система, основанная на научном риск-ориентированном подходе.

Система на основе технических стандартов. Этот тип системы, как правило, предусматривает и регламентирует технологические процессы, характер продуктов (размер, форму, содержание питательных веществ и добавок, вес, и даже тип упаковки), микробиологические и химические загрязняющие вещества и маркировку. Такая система зачастую является негибкой, может приводить к проблемам в международной торговле и требует специалистов, например, для подготовки законодательных документов и поиска соответствующего стандарта для определенного типа продукции. Эта система, как правило, фрагментарна, сложноуправляема и в основном ориентирована на вопросы качества. Она имеет предписательный характер и не подходит для современной пищевой промышленности, где уже давно предпочтение отдается более дешевым и эффективным технологиям. Иногда очень трудно достичь соответствия стандартам. Также бывает, что у производителя нет на местах специалистов, которые могли бы доказать, что соответствие стандартам было достигнуто. В итоге стандарты могут превратиться в торговые барьеры.

Научный риск-ориентированный подход. Этот тип системы направлен на управление рисками и, как правило, регулируется общим законодательством, которое устанавливает принципы безопасности и гигиены пищевых продуктов, и одновременно специальным законодательством, разработанным для отраслей, где существуют высокие риски.

Научный риск-ориентированный подход является международным стандартом для законодательства в сфере безопасности пищевых продуктов. Нормативные базы ЕС, Соединенных Штатов и других развитых стран построены на риск-ориентированном подходе к контролю безопасности продуктов питания.



Вставка 3.1. Пример законодательства по типу «технические стандарты»

В России есть законодательные акты, регулирующие безопасность пищевых продуктов и их пищевую ценность, консолидирующие требования различных нормативных документов в этой сфере⁸. Их требования затем детализируются отраслевыми нормами — СанПиНами, например, для рыбы⁹, молока и молочных продуктов¹⁰.

В странах, законодательство которых разрабатывалось в соответствии с российской моделью, общие СанПиНы содержат требования к гигиене помещений и здоровья работников. Есть также многочисленные обязательные стандарты по конкретным продуктам, касающиеся требований к безопасности пищевых продуктов, их качеству и пищевой ценности и устанавливающие способы изготовления продуктов, допустимые уровни загрязняющих веществ и предписанные методы анализа продуктов.

Общие СанПиНы, как правило, контролируют только отдельные группы опасных факторов и, таким образом, не учитывают новые виды микробиологических и химических рисков, возникающих вследствие применения современных методов производства сельскохозяйственной продукции и новых отраслевых технологий. Стандарты, относящиеся к конкретному продукту, предписывают использовать только утвержденную технологию и четко определяют тип и характеристики продукции, разрешенной к выпуску на рынок, что исключает диверсификацию продукции и внедрение новых технологий. Такие стандарты, как правило, также предусматривают использование схем отбора проб, которые не соответствуют наилучшей научной практике, и методов выявления опасных факторов, не выдерживающих конкуренции с признанными на международном уровне методами.

⁸ http://ec.europa.eu/food/international/trade/docs/SanPin2.3.2-1078-01_consolidated_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/food/international/trade/docs/allfood_sanpin_23405096_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/food/international/trade/docs/milk_dairy05_ru.pdf

Модели закона о безопасности пищевых продуктов

Модель общего закона о безопасности пищевых продуктов

Модель общего закона о безопасности пищевых продуктов¹¹ была создана ФАО и ВОЗ как образец, на который могут ориентироваться государства при разработке соответствующих местных законов. Кроме того, специально для африканских стран ВОЗ подготовила руководящие принципы создания закона о продовольствии¹². Эта модель ФАО — ВОЗ предлагает структуру и международные принципы, которых необходимо придерживаться.

В качестве модели для общего закона о пищевых продуктах также может рассматриваться Регламент ЕС № 178/2002: все страны — члены ЕС разработали свои национальные законы на его основе. Однако если соблюдение национального законодательства с законодательством ЕС не является приоритетом для какой-то страны, она может воспользоваться моделью ФАО — ВОЗ. Эта модель более проста и при этом включает в себя все необходимые положения закона о безопасности пищевых продуктов.

Страны могут разработать новое законодательство о безопасности пищевых продуктов на основе модели общего закона о пищевых продуктах, или же внести изменения в свое действующее законодательство. Если

действующее законодательство существенно отличается от предложенных моделей или если его главной целью является не защита здоровья потребителей, то необходимо разработать новый закон, который включал бы положения, содержащиеся в моделях.

Законодательство в сфере безопасности пищевых продуктов в Европейском союзе

Рынок ЕС очень привлекателен для экспорта. Для того чтобы вывести на него свою продукцию, производители должны добиться полного соответствия нормативным требованиям ЕС. Из-за таких проблем, как вспышки губчатой энцефалопатии коров (коровье бешенство), наличие диоксинов и токсичных масел, а в недавнем прошлом — случаи пищевых отравлений, вызванных энтерогеморрагическим штаммом кишечной палочки E.coli, сегодня в ЕС огромное внимание вопросам пищевой безопасности уделяют и на уровне государства, и в частном секторе.

Европейская модель законодательства

Законодательная модель ЕС состоит из:

- горизонтального законодательства, которое охватывает аспекты питания, общие для всех пищевых продуктов (табл. 3.1); и
- вертикального законодательства, которое имеет дело с конкретными продуктами или производственными методами высокой группы риска, а также с пищевыми продуктами, которые обладают определенными свойствами, требующими регулирования.

Таблица 3.1. Законодательство Европейского союза

Примеры горизонтального законодательства	Примеры вертикального законодательства
Общий закон о безопасности пищевых продуктов, устанавливающий принципы безопасности пищевых продуктов вдоль всей пищевой цепи	Своды правил по определенным видам продукции: яйца, зерно, минеральная вода, продукция из фруктов, сахар, молоко и молочные продукты, какао и шоколадные изделия и т. п.
Регламенты по гигиене, охватывающие все виды помещений, где находятся пищевые продукты, во всех секторах (Регламент ЕС № 852/2004) или в одном секторе (Регламент ЕС № 853/2004)	Своды правил по некоторым ветеринарным мероприятиям
Регламент по ветеринарным вопросам	Своды правил по некоторым фитосанитарным мероприятиям
Регламент по фитосанитарным вопросам	Органические пищевые продукты
Регламент по микробиологическим загрязняющим веществам в пищевых продуктах	Генетически модифицированные пищевые продукты
Регламент по химическим загрязняющим веществам в пищевых продуктах	Пищевые продукты, произведенные традиционным способом
Регламент по добавкам	Обогащенные пищевые продукты (с добавлением витаминов, минералов, кисломолочных бактерий и т. д.)
Регламент по проверкам пищевых продуктов во всех секторах (Регламент ЕС № 882/2004) или в одном секторе (Регламент ЕС № 854/2004)	

Более подробная информация о законодательстве ЕС приводится в Приложении 1.

Врезка 3.1. Модели общего закона о безопасности пищевых продуктов

Модели общего закона о безопасности пищевых продуктов охватывают:
Обязанности государственного сектора (принятие нормативных актов и обеспечение их выполнения)
Обязанности частного сектора (обязанность обеспечивать безопасность пищевых продуктов возложена на работников пищевой промышленности и общественного питания)
Обязанности в критической ситуации и в случае отзыва продукции
Экспорт/импорт пищевых продуктов
Принципы, в соответствии с которыми должна обеспечиваться и контролироваться безопасность пищевых продуктов
Санкции
Лишение права заниматься деятельностью

¹¹ Модель общего закона о безопасности пищевых продуктов ФАО — ВОЗ. <http://www.fao.org/ag/agn/food/pdf/foodlaw.pdf>

¹² ВОЗ: «Руководящие принципы закона о безопасности пищевых продуктов и пищевой ценности продовольствия».



Законодательная система США

В Соединенных Штатах система законодательства децентрализована в связи со спецификой конституционного устройства государственного управления. Вопросы безопасности пищевых продуктов регулируются как федеральным законодательством, так и законодательством штатов. К числу федеральных законов, которые применяются во всех штатах, относятся:

- Федеральный закон о пищевых продуктах, медикаментах и косметических средствах;
- Закон о модернизации мер по обеспечению безопасности пищевых продуктов;
- Федеральный закон об инспекции мяса;
- Закон об инспекции мяса птицы;
- Закон об инспекции яиц и яичных продуктов;
- Закон о защите качества пищевых продуктов;
- Закон о здравоохранении населения.

Вопросы безопасности пищевых продуктов в основном регулируются двумя федеральными агентствами и 50 агентствами штатов. Управление по контролю за пищевыми продуктами и медикаментами (FDA) отвечает за все продукты питания, а к компетенции Министерства сельского хозяйства США (USDA) относятся только продукты, содержащие больше чем «малое количество» мяса или птицы. Хотя зачастую федеральный закон заменяет собой регулирование на уровне штатов, они также обладают некоторой автономией и параллельными полномочиями. Различия между обусловленными законодательством полномочиями и философией нормативного регулирования федеральных ведомств и ведомств на уровне штатов иногда приводят к непоследовательному регулированию. Закон о модернизации мер по обеспечению безопасности пищевых



продуктов, вступивший в силу в 2011 году в качестве поправки к Федеральному закону о пищевых продуктах, медикаментах и косметических средствах, регулирует сферу безопасности пищевых продуктов. Новое законодательство представляет собой результат кардинального пересмотра положений по безопасности пищевых продуктов основного Закона. Следует отметить, что новый закон в настоящее время не распространяется на мясо, птицу, или яичные продукты, безопасность которых регулируется USDA.

Закон выделяет четыре основные проблемы, перечисленные в табл. 3.2.

Срок реализации закона составляет от шести месяцев до двух лет в зависимости от конкретной предусмотренной меры. Закон призван способствовать повышению эффективности партнерства между государственными и местными органами, довести до сведения и разъяснить иностранным производителям и правительствам требования к безопасности пищевых продуктов в США и уполномочить FDA полагаться на результаты проверок других ведомств, удовлетворив таким образом возросший спрос на инспекции.

Ответственность и обязанности

Чтобы система безопасности пищевых продуктов могла работать эффективно, законодательство должно содержать требование об ответственности оператора рынка пищевой продукции наряду с законодательными механизмами применения соответствующих санкций. Также необходима судебная система, способная обеспечивать выполнение законодательных положений. Если такая система существует, санкции могут служить сдерживающим фактором для предприятий, которые ведут бизнес, не соблюдая нормативных требований. Если правовая система поощряет коррупцию, то возможность возбуждения судебного иска против оператора рынка пищевой продукции, нарушившего закон, вряд ли улучшит ситуацию с безопасностью пищевых продуктов.

Важно помнить, что проблемы с правовой системой могут потребовать значительных изменений в институциональном устройстве и практиках, и такие изменения могут выходить далеко за рамки компетенции проектов Группы Всемирного банка. В некоторой степени в данной ситуации может помочь координация с другими донорами и организациями. Но при этом необходимо понимать, что она также может затруднять достижение ожидаемого успеха реформ.

Санкции

За несоблюдение закона предусмотрены санкции — от разъяснения оператору рынка пищевой продукции, что нужно сделать для соблюдения требований, и вручения предупредительных писем до обращения в суд или наложения финансовых взысканий на лиц, занимающихся обработкой пищевых продуктов. Вид санкции будет зависеть от уровня имеющегося или потенциального риска для безопасности пищевых продуктов. Финансовые санкции должны быть соразмерны с уровнем риска для безопасности пищевых продуктов и опубликованы в целях обеспечения прозрачности и информирования потребителей о потенциальных рисках.

Иногда лица, занимающиеся переработкой пищевых продуктов, предпочитают платить штрафы, вместо того чтобы устранить проблему, выявленную инспектором. Одна из причин такого поведения заключается в том, что им дешевле заплатить штраф, чем инвестировать в новые мощности, модернизировать существующие или внедрять новые технологии.

Подход к законодательной реформе

В развивающихся странах, как правило, существует несколько параллельно действующих типов законодательства: технические регламенты, какие-то документы по управлению рисками, какие-то законодательные акты, защищающие местный рынок, — и все они зачастую направлены на решение различных задач.

Реформа законодательства всегда должна начинаться с реформирования нормативно-правовых документов, охватывающих основные звенья пищевой цепи. Такие документы, известные также как рамочные законы, могут обеспечить базу для реформирования других частей законодательства. Только тогда, когда эти рамочные законы будут приведены в соответствие с международными рекомендациями, можно приступить к пересмотру документов, касающихся конкретного сектора или продукта.

Отношения с другими законодательными актами

Законодательство в сфере безопасности пищевых продуктов охватывает широкий спектр видов деятельности, связанной с продовольствием, и тесно переплетается с рядом других областей законодательства и политики. Приведем некоторые из них:

- **качество пищевых продуктов.** Это рыночная категория, устанавливающая качественные характеристики, которые являются приемлемыми для потребителей и в основном определяют физические и сенсорные свойства продукта, такие как вкус, форма, размер, вязкость, плотность и цвет. Качество ингредиентов и сырья также может оговариваться и обычно оценивается по сортам, например, первому, второму, третьему и т. д. Нормативная и контрольная системы в развитых странах создавались на основе контроля качества продукции, который со временем трансформировался в контроль качества процесса, поскольку именно последний непосредственно влияет на безопасность продукции. Тем не менее до сих пор существуют страны, где требования к качеству такие же строгие, как и к безопасности, и где обеспечение выполнения норм в большей степени ориентировано на выявление отклонений продукции от государственных стандартов качества. Если стандарты качества устанавливает государство, то рынок не отличается разнообразием продуктов и защищен от входа на него продукции низкого качества. Это обеспечивает монопольное положение для местных производителей и тормозит развитие рынка. Государственный контроль качества практикуется в таких странах, как Украина, Беларусь, Армения

Таблица 3.2. Краткое изложение требований Закона о модернизации мер по обеспечению безопасности пищевых продуктов

Принцип профилактики	Проверки и соответствие требованиям	Новые полномочия в случае, если проблемы возникают, несмотря на превентивные меры	Новые требования для импортеров
Наличие в письменном виде планов предварительного контроля на всех перерабатывающих мощностях	Установлена регулярность проверок Доступ к записям производителя о безопасности пищевых продуктов	Обязательный отзыв Расширенное административное задержание Приостановка регистрации	Обязательный контроль внедрения профилактических программ со стороны FDA Получение у третьих сторон сертификатов, подтверждающих соответствие продуктов стандартам США по безопасности пищевых продуктов
Нормативные документы на научно обоснованных минимальных стандартах для безопасного выращивания и уборки фруктов и овощей	Создание программы аккредитации для лабораторий с целью проведения некоторых анализов	Усиленные возможности для прослеживаемости продуктов Ведение дополнительных записей для продуктов высокой группы риска	Обязательные сертификаты третьих сторон / другие доказательства безопасности пищевых продуктов высокой группы риска Добровольные программы для импортеров по подготовке экспортеров в США
Нормативные документы, позволяющие предотвратить намеренную фальсификацию пищевых продуктов			Полномочия отказывать в допуске на рынок

Таблица 3.3. Этапы реформирования законодательства в сфере безопасности пищевых продуктов

Этапы реформирования законодательства в сфере безопасности пищевых продуктов	
Этап 1	Разработка общего закона о безопасности пищевых продуктов или внесение изменений в существующий закон (в некоторых странах безопасность пищевых продуктов может быть охвачена более широким законом о продовольствии — точная структура законодательства будет зависеть от конкретных условий)
Этап 2	Пересмотр (или разработка отдельного) закона о проверках пищевых продуктов, если уместно (зависит от структуры законодательства и конкретных условий страны)
Этап 3	Определение рамочных законодательных документов по ветеринарии и здоровью/защите растений (разработка новых документов или приведение существующих в соответствие с международными стандартами или законодательством ЕС)
Этап 4	Определение, разработка или пересмотр планов мониторинга и ликвидации зоонозов ¹³ , заболеваний растений, остатков ветеринарных препаратов и пестицидов
Этап 5	Определение, разработка или пересмотр законодательных документов о требованиях к производству, дистрибуции, применению и инспекциям ветеринарных препаратов, пестицидов и агрохимикатов
Этап 6	Разработка точных мер по внедрению и инструкций по применению законов (исчерпывающее объяснение мероприятий, принципов, которые следует соблюдать, и ожидаемых результатов) ¹⁴
Этап 7	Обучение персонала регуляторных и контролирующих органов международному законодательству и практикам с целью их правильной трактовки ¹⁵
Этап 8	Пересмотр существующих нормативных документов по безопасности и качеству питьевой воды в соответствии с международными стандартами. Общеизвестно, что нормы ЕС по многим пунктам являются более строгими, чем нормы в развивающихся странах, так как последние не только не включают важнейшие параметры безопасности, но и не устанавливают точные параметры химического состава воды. Так как питьевая вода может загрязнять конечные продукты и сама является конечным продуктом, целесообразно принять такие требования, которые бы обеспечивали самый высокий уровень безопасности питьевой воды при минимальных затратах
Этап 9	Пересмотр ряда документов: <ul style="list-style-type: none"> • правил по микробиологии • правил отбора образцов пищевых продуктов (в соответствии с Кодексом Алиментариус¹⁶) • перечня добавок, разрешенных к применению в производстве пищевых продуктов (в соответствии с JECFA¹⁷) • методов проведения анализов (должны быть приведены в соответствие со стандартами ISO)
Этап 10	Оценка других законодательных документов

¹³ Зоонозы — это заболевания животных, передающиеся людям.

¹⁴ В Беларуси аудиторы ЕК неоднократно сталкивались с непоследовательностью подхода к безопасности пищевой продукции в молочном секторе из-за отсутствия рекомендаций по внедрению HACCP (каждый производитель пищевых продуктов и каждый инспектор имел собственное понятие о международных требованиях и о том, как их нужно выполнять на практике, но только некоторые понимали сами принципы и правильно их применяли). С другой стороны, в Украине, когда была подготовлена инструкция по применению HACCP и контрольный список, позволяющий следить за ее внедрением, все инспекторы стали применять единообразный подход.

¹⁵ В Беларуси группа инспекторов, специализирующаяся на проверках компаний, подавших заявки на получение лицензий на экспорт молочной продукции в ЕС, была переведена в другой сектор пищевой промышленности, а контроль потенциальных экспортеров поручили другой группе, не осведомленной о требованиях ЕС к молочной продукции. Посетив компании, аудиторы ЕК решительно воспротивились такой практике и признали, что контроль осуществлялся в соответствии с национальными правилами и не был рассчитан на выполнение правил потенциального импортера.

¹⁶ Общие принципы отбора образцов Кодекса Алиментариус CAC/GL 50-2004.

¹⁷ Объединенный экспертный комитет ФАО/ВОЗ по пищевым добавкам (JECFA) — это международный научный комитет экспертов, который проводит оценку рисков, связанных со вкусовыми добавками, ароматизирующими веществами, остатками ветеринарных препаратов, природными токсинами и загрязняющими веществами.

и Кыргызстан, где приняты стандарты качества пищевых продуктов, выполнение которых обеспечивается с тем же рвением, что и требования к безопасности пищевых продуктов. Государственные органы иногда намеренно пугают потребителей тем, что если они не будут контролировать

качество, количество болезней пищевого происхождения возрастет. Обычно это связано с их боязнью потерять данную сферу контроля, а вместе с ней — и возможность получения неофициальных платежей;

- **стандарты пищевых продуктов.** Это стандарты в области управления технологическими процессами, наиболее часто применяющиеся в определенных секторах. Они могут разрабатываться на национальном или международном уровне, а затем приниматься предприятием, или представлять собой интеллектуальную собственность конкретного предприятия / торговой организации. Эти стандарты могут быть полезны как средство поддержки развития нового бизнеса, если они находятся в свободном доступе и проверяющие органы рассматривают их как утвержденное руководство, однако они также могут использоваться и с менее конструктивной целью: для ужесточения требований для некоторых секторов, что приведет к ограничению рынка. Правила и законы о защите потребителей устанавливают обязанности продавцов и покупателей на основе договорного (частного) права. Они регулируют права и обязанности продавцов и потребителей, определяют ответственность за некачественную продукцию, неправдивую информацию, необоснованные гарантии и ценообразование, перекладывая таким образом обязанность доказывания на производителей или продавцов (трейдеров). Такое законодательство должно быть отделено от законодательства по безопасности пищевых продуктов, поскольку проблемы с их безопасностью непосредственно влияют на здоровье населения, тогда как проблемы в сфере защиты прав потребителей касаются в основном отношений между потребителями и производителями. Законодательство по защите прав потребителей может затрагивать качество пищевых продуктов: например, покупатели должны быть уверены, что, купив товар, они получают продукт такого качества, которое было заявлено (в рекламе);

- **состав, упаковка и маркировка.** Правила упаковки и использования ингредиентов, таких как добавки, ферменты и другие вещества для производства пищевых продуктов, разрабатываются согласно соответствующим международным стандартам. Правила маркировки призваны обеспечить, чтобы соответствующая информация в отношении безопасности пищевых продуктов, а также аллергенов, была аккуратно отображена на этикетке;

- **характеристики пищевой ценности** предоставляют информацию об основных ингредиентах и составе продукта и поддерживают задачи общественного здравоохранения путем содействия выбору здоровой пищи. Они, как правило, регулируются законодательством о маркировке;

- **доступ к пищевым продуктам, устойчивое снабжение пищевыми продуктами** (иногда называется «продовольственная безопасность»). Случается, что один и тот же закон регулирует одновременно безопасность пищевых продуктов, их качество и вопросы снабжения продовольствием (например, монгольский закон о пищевых продуктах). Для того чтобы подчеркнуть ответственность производителей и важность безопасности для здоровья общественности, целесообразно отделить закон о безопасности пищевых продуктов от закона о продовольственной безопасности;



- **защита продовольствия и чрезвычайные ситуации:**

- правила защиты продовольствия определяют мероприятия в области сельского хозяйства в случае террористических, злоумышленных или преступных актов и деяний, а также программы адекватного реагирования на них. Наглядным примером являются программы защиты продовольствия США. Они предусматривают конкретные обязанности и роли правительства, штатов, ассоциаций, частного сектора в проведении мероприятий, направленных на защиту продовольствия;
- правила поведения в случае эпидемиологических чрезвычайных ситуаций определяют действия, которые должны быть предприняты на всех уровнях — правительством и их контролирующими органами, производителями, розничными торговцами и предприятиями общественного питания — и направлены на предотвращение/ликвидацию загрязняющих веществ, вредителей или вспышки заболевания;

- **охрана окружающей среды.** Утилизация твердых и жидких отходов может угрожать безопасности пищевых продуктов и загрязнять окружающую среду, при этом различные источники экологического загрязнения могут попадать в пищевую цепочку (диоксины и полихлорбифенилы с промышленных предприятий, радионуклиды, свинец, фтор, нитраты);

- **вода.** Правила, касающиеся питьевой воды, непосредственно связаны с безопасностью пищевых продуктов, поскольку питьевая вода к ним относится и участвует во всех этапах производства других пищевых продуктов. В странах, где соответствующее законодательство отсутствует, требования к питьевой воде могут быть изложены в отдельном разделе закона о безопасности пищевых продуктов. В странах же, где есть соответствующие министерства с экспертами и всеми необходимыми ресурсами, безопасность и качество питьевой воды должны регулироваться отдельным законодательным документом¹⁸;

- **таможня.** Процедуры импорта и экспорта пищевых продуктов должны разрабатываться путем консультаций с соответствующими органами контроля, поскольку пищевые продукты нельзя импортировать/экспортировать, пока орган контроля пищевых продуктов не даст на это разрешение. Возможно, понадобится пересмотр таможенных правил;

- **пищевые продукты, изготовленные по новым технологиям.** Производители продуктов питания постоянно находятся в поиске новых технологий, чтобы улучшить характеристики (срок годности, устойчивость к вредителям или микробиологическим загрязняющим веществам, изменение сенсорных или технологических свойств) или повысить пищевую ценность продуктов. Новое оборудование и технологические процессы также могут изменять некоторые свойства пищи. Все эти новые процессы/технологии могут войти в регулярное производство пищевых продуктов только после многолетней напряженной экспериментальной фазы, в течение которой будет всесторонне оценено их потенциальное воздействие на здоровье человека, животных и окружающую среду;

- **генетически модифицированные организмы (ГМО).** Часто в странах существует законодательство, регулирующее производство ГМО. В США производство ГМО не требует предварительного одобрения, тогда как в странах ЕС такое разрешение должно быть получено¹⁹. За предоставление научного заключения о рисках возможных вредных воздействий ГМО на здоровье человека ответственность несет Европейское управление безопасности пищевых продуктов (EFSA), в то время как национальные органы выдают разрешение на выращивание и проводят оценку экологических рисков;

- **новые виды пищевых продуктов и ингредиентов.** Это продукты и ингредиенты:

- содержащие новую или измененную первичную молекулярную структуру; или
- состоящие из микроорганизмов, грибов или водорослей; или
- выделенные из растений и/или животных; или
- со значительно измененными в ходе производственного процесса пищевой ценностью, метаболизмом или уровнем нежелательных веществ в них²⁰. Зачастую новые виды пищевых продуктов регулируются специальным законодательством, например, в ЕС в соответствии с Регламентом ЕС № 258/97 перед размещением таких продуктов на рынке необходимо получить предварительное разрешение от EFSA.

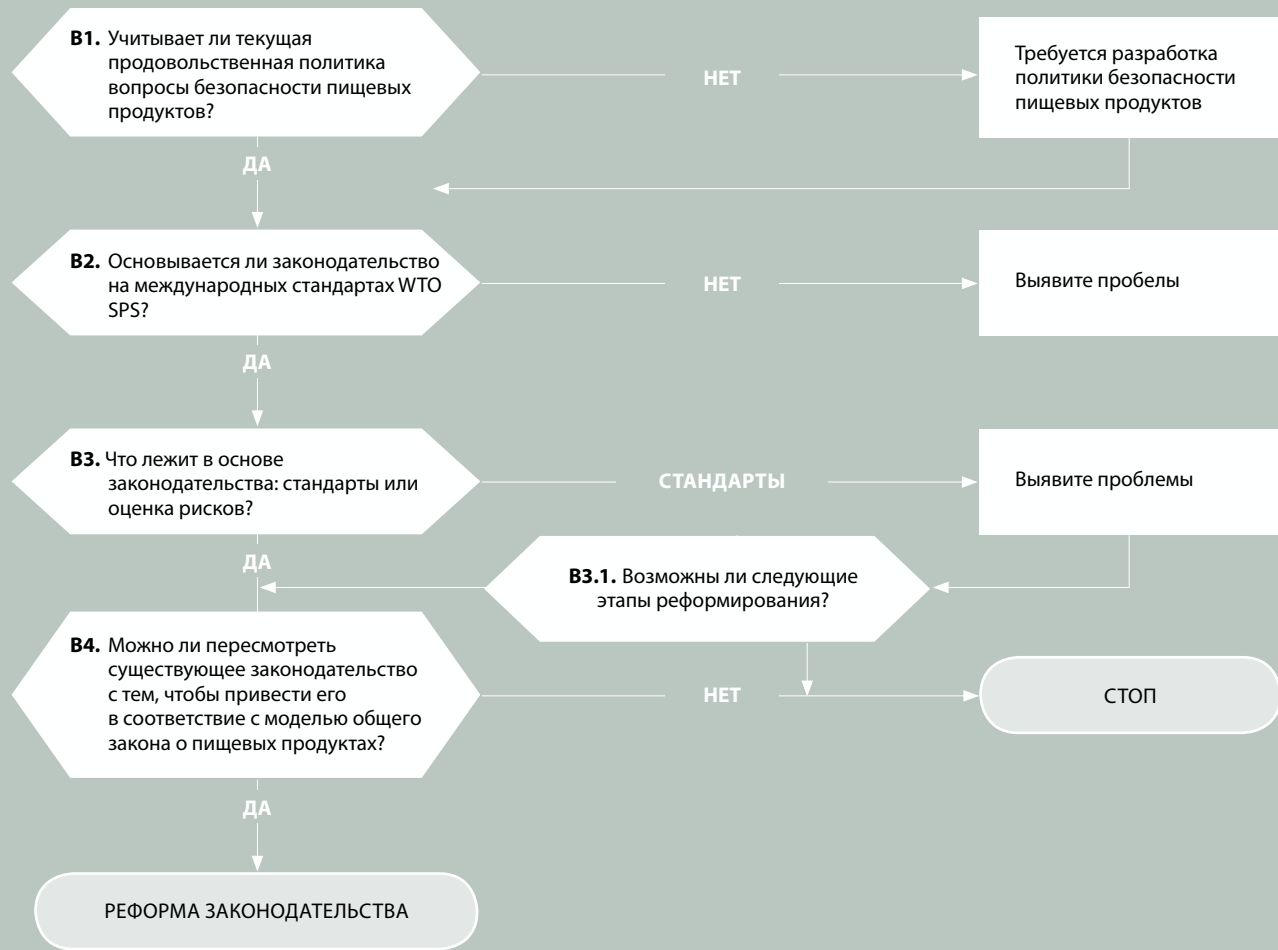


¹⁸ Точки зрения и руководящие принципы законодательства о пищевых продуктах с новым типовым законом о пищевых продуктах. Исследование законодательных баз ФАО, 87.

¹⁹ Директива № 2001/18/ЕС о намеренном выпуске ГМО в окружающую среду и Регламент ЕС № 1829/2003 о генетически модифицированных пищевых продуктах и кормах, о разрешении на использование ГМО до выпуска их на рынок.

²⁰ Регламент ЕС № 258/97 о новых видах пищевых продуктов и новых компонентах пищевых продуктов.

Пример молочного сектора



- B1.** Политика в этом секторе должна устанавливать приоритетность безопасности пищевых продуктов и рассматриваться как отдельное направление в связи с высокорисковыми процессами в молочном секторе, такими как пастеризация молока и производство продукции с добавленной стоимостью, например, сыра. Политика в области безопасности пищевых продуктов не должна регулировать качество пищевых продуктов, стандарты или устойчивое развитие: она должна быть четкой и стратегической.
- B2.** Вполне возможно, что многие слаборазвитые страны положат в основу своих национальных законодательных баз международные стандарты, поскольку они уже доказали свою эффективность и основываются на опыте применения лучших практик. Наряду с Кодексом следует учитывать и требования WTO SPS.
- B3.** Если стандарты носят чрезмерно предписывающий характер (например, стандарты качества, устанавливающие требования к размеру картонной тары для молока и маркировке) вместо того чтобы регулировать безопасность пищевых продуктов и оценку рисков (например, устанавливать обязательные критические пределы для температурного контроля), необходимо пересмотреть и определить, основано ли отраслевое законодательство на стандартах, и внести в него изменения с тем, чтобы оно учитывало риски во всех аспектах молочного сектора.
- B4.** Если в действующее законодательство, касающееся молочного сектора, можно внести изменения, для этого следует использовать модель общего закона о пищевых продуктах (эта модель подробно описывается в данном Модуле).

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

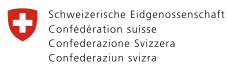
ASEAN	— Ассоциация государств Юго-Восточной Азии	ВОЗ	— Всемирная организация здравоохранения
CEFTA	— Центральноевропейское соглашение о свободной торговле	ВТО	— Всемирная торговая организация
EAC	— Восточноафриканское сообщество	ГМО	— генетически модифицированные организмы
EFSA	— Европейское управление безопасности пищевых продуктов	ЕК	— Европейская Комиссия
EFTA	— Европейская ассоциация свободной торговли	ЕС	— Европейский союз
FDA	— Управление по контролю за пищевыми продуктами и медикаментами США	ООН	— Организация Объединенных Наций
JECFA	— Объединенный экспертный комитет ФАО/ВОЗ по пищевым добавкам	СанПиН	— Санитарные правила и нормы
HACCP	— система анализа опасных факторов и критических точек контроля	ФАО	— Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ISO	— Международная организация по стандартизации		
NAFTA	— Североамериканское соглашение о свободной торговле		
USDA	— Министерство сельского хозяйства США		
WTO SPS	— Соглашение ВТО по применению санитарных и фитосанитарных норм		
WTO TBT	— Соглашение ВТО о технических барьерах в торговле		

СПИСОК РИСУНКОВ, ФОТОГРАФИЙ, ВСТАВОК И ТАБЛИЦ

Вставка 3.1.	Пример законодательства по типу «технические стандарты»	9
Врезка 3.1.	Модели общего закона о безопасности пищевых продуктов	10
Таблица 3.1.	Законодательство Европейского союза	11
Таблица 3.2.	Краткое изложение требований Закона о модернизации мер по обеспечению безопасности пищевых продуктов	12
Таблица 3.3.	Этапы реформирования законодательства в сфере безопасности пищевых продуктов	14



in partnership with:



Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO

Swiss Confederation