

Проблемы и вопросы гражданского права

УДК 351.773.1
ББК Х911.221.1+Х404.91

DOI: 10.14529/law160217

К ВОПРОСУ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ В РАМКАХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ПРАВА СТРАН ЕВРОСОЮЗА

Е. С. Матишова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Развивающийся оборот пищевой продукции, в особенности между государствами, предоставляет потребителю широкий выбор самых различных товаров. Распространение пищевой продукции в масштабах международных отношений ставит на первое место вопрос об обеспечении безопасности продуктов питания. Реалии современной жизни показывают, что даже в развитых странах случаются вспышки заболеваний среди широкого круга граждан, вызванные небезопасными пищевыми продуктами. Специалисты отмечают, что сегодня внутригосударственное законодательство уже не может в одиночку справляться в надлежащей степени с проблемами обеспечения безопасности пищевой продукции, в связи с этим требуются объединение усилий различных государств, выработка единых принципов в борьбе с небезопасной пищевой продукцией. Многие из специалистов отмечают высокие показатели безопасности пищевой продукции в странах Евросоюза и необходимость заимствования его опыта в вопросе регулирования отношений, возникающих в сфере оборота пищевой продукции. В статье проанализированы некоторые характеристики продовольственного права Евросоюза. В частности рассмотрены основные источники продовольственного права, а также основные обязанности хозяйствующих субъектов. Проведен сравнительный анализ положений продовольственного права и института технического регулирования безопасности и качества пищевой продукции.

Ключевые слова: безопасность, пищевая продукция, продовольственное право, ХАССП, Кодекс Алиментариус.

В рамках стремительно развивающихся международных отношений, в том числе связанных с оборотом пищевой продукции, вопрос о надлежащем обеспечении безопасности пищевой продукции становится особо актуальным. По информации Всемирной организации здравоохранения ежегодно миллионы людей заболевают и многие умирают в результате употребления в пищу небезопасных продуктов питания. От одних только диарейных болезней ежегодно умирает 1,8 млн детей. Большинство из этих заболеваний происходит из-за зараженных пищевых продуктов или воды [7].

Как отмечается в литературе, национальное законодательство в сфере продовольственной и пищевой безопасности не может больше в одностороннем порядке в необходимой и достаточной степени решать возникающие проблемы [9, с. 128]. В связи с этим и в науке, и в политике, и в экономике все чаще

говорится о необходимости заимствования зарубежного опыта технического регулирования безопасности пищевой продукции.

В рамках настоящего исследования представляется целесообразным провести сравнение продовольственного права ЕС и института технического регулирования безопасности пищевой продукции в российском праве по двум основаниям: нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере обеспечения безопасности пищевой продукции, и обязанности хозяйствующих субъектов, направленных на обеспечение безопасности пищевой продукции.

В странах ЕС вопросы безопасности пищевой продукции разрешаются в рамках самостоятельной отрасли права – продовольственного права, которое регулирует правоотношения на всех стадиях производства, переработки и сбыта пищевых продуктов, кормовых средств, которые изготавливаются для

животных, служащих для получения пищевых продуктов, или им скармливаются. Указанная норма закреплена в основополагающем акте продовольственного права – Регламенте № 178/2002 от 28 января 2002 г. «Об установлении общих принципов и предписаний продовольственного законодательства, об учреждении Европейского органа по безопасности продуктов питания и о закреплении процедур в отношении безопасности продовольственных товаров» (далее – Регламент 178/2002), который также именуют Общим продовольственным законом.

В российском праве исследуемые правоотношения регулируются в рамках института технического регулирования. Основным нормативным актом следует считать технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», который называют прямым аналогом Регламента 178/2002; кроме того, на территории Российской Федерации действует Федеральный закон «О техническом регулировании», а также Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов». Предметом регулирования последнего являются только пищевые продукты, непосредственно употребляемые человеком в пищу (ст. 1).

Продовольственное право ЕС строится на принципах ХАССП (что в переводе означает «Анализ рисков и критические точки контроля») – системы оценки риска в критических контрольных точках процесса производства. Принципы ХАССП впервые были сформулированы в США в 60-е гг. XX века. По мнению специалистов, высокая степень защиты жизни и здоровья человека обеспечивается ХАССП благодаря тому, что контролируется не весь процесс производства пищевой продукции, а только уязвимые точки, где могут возникнуть опасные ситуации, в результате улучшается качество выпускаемой продукции и снижаются производственные затраты [5, с. 80]. В соответствии со ст. 5 Регламента (ЕС) по гигиене пищевых продуктов № 852/2004 от 29 апреля 2004 г. участники хозяйственной деятельности в сфере пищевых продуктов должны внедрять, применять и поддерживать процедуру или процедуры, основанные на принципах ХАССП, а именно: определение любых опасностей, которые должны быть предотвращены, устранены или сокращены до приемлемых уровней; определение критических контрольных точек на этапе или этапах, на

которых контроль необходим, чтобы предотвратить или устранить какую-либо опасность, или сократить ее до приемлемых уровней; установление предельных значений на критических контрольных точках, которые отделяют допустимое от недопустимого, для предотвращения, устранения или сокращения идентифицированных опасностей и пр.

Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» содержит указание на применение принципов ХАССП. Так, в ст. 10 указано, что при осуществлении процессов производства (изготовления) пищевой продукции, связанных с требованиями безопасности такой продукции, изготовитель должен разработать, внедрить и поддерживать процедуры, основанные на принципах ХАССП. Вместе с тем, как отмечается в литературе, регламент Таможенного союза совершенно не учел одну из концептуальных основ системы продовольственной безопасности – управление рисками [2, с. 29]. Действительно, регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» не содержит разъяснений, каким образом хозяйствующим субъектом должны применяться принципы ХАССП, должен ли хозяйствующий субъект внедрять систему управления рисками. В условиях правовой неопределенности статуса регламентов Таможенного союза, которые принимаются не в форме международных договоров, вопрос об обязательности применения принципов ХАССП остается открытым.

Особое значение в системе нормативных актов продовольственного права ЕС играет Кодекс Алиментариус (или Продовольственный кодекс). Комиссия «Кодекс Алиментариус» была создана Конференцией Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (сокращенно – ФАО) в 1961 году в целях установления международных стандартов для облегчения торговли продовольствием и продукцией сельского хозяйства. В 1962 году была образована Объединенная программа ФАО/ВОЗ по стандартам на пищевые продукты. Ее первой задачей является охрана здоровья потребителей и обеспечение справедливой практики в торговле продуктами питания. Публикация принятых международных стандартов Комиссией ФАО/ВОЗ осуществляется в издании «Кодекс Алиментариус» [8, с. 19]. Членами Кодекса являются 187 стран (99 % населения), в ее работе при-

нимает участие более 200 организаций наблюдателей [3]. В отличие от Кодекса, который охватил подавляющее большинство продуктов питания, являющихся предметом международной торговли, Россия идет по пути отказа от излишнего, избыточного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. Вместе с тем в сфере пищевой продукции это не всегда является правильным. До сих пор не приняты технические регламенты о безопасности мяса птицы, рыбы и рыбной продукции. Еще в 2010 году специалистами отмечалась необходимость приведения на территории Российской Федерации в соответствие с международными нормами требований к безопасности пивоваренной продукции [6, с. 70]. Соответствующий технический регламент до настоящего времени так и не принят.

На сегодняшний день система технического регулирования Таможенного союза в части обеспечения безопасности пищевой продукции находится в стадии формирования. Россия, являясь участником международных торговых отношений, не может не учитывать мировые тенденции, в том числе связанные с оборотом пищевой продукции. Так, в январе текущего года в Роспотребнадзоре состоялось межведомственное совещание о взаимодействии Российской Федерации с Комиссией «Кодекс Алиментариус» в 2015 году и задачах на 2016 год. Координация взаимодействия российских федеральных органов исполнительной власти и научно-исследовательских организаций с Комиссией «Кодекс Алиментариус», осуществляемая Роспотребнадзором с 2013 года, позволила в прошедшем году избежать принятия нормативов, способных повлечь риски здоровью населения [4].

Вместе с тем законодательно обязательность использования норм Продовольственного кодекса не закреплена ни в одном нормативном акте Российской Федерации.

В вопросе об установлении обязанностей хозяйствующих субъектов в сфере обеспечения безопасности пищевой продукции европейский законодатель исходит из принципа отслеживаемости продукции с помощью определенных средств и процедур (маркировка, учет поставщиков сырья и пр.), позволяющих отследить движение продовольственного сырья и кормов на всех этапах производства, переработки и сбыта, что дает возможность предотвратить попадание на рынок продук-

ции, представляющей потенциальный риск для здоровья, или отозвать ее с рынка (ст. 5 Общего продовольственного закона).

Например, во исполнение принципа отслеживаемости на предпринимателей, осуществляющих деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов и кормовых средств, возлагаются обязанности по определению каждого лица, от которого они получили пищевой продукт, кормовое средство, животное, служащее для получения пищевых продуктов, или другое вещество, которое предназначено или предполагается, что оно предназначено для переработки в пищевом продукте или кормовом средстве, а также предприятий, которым произведена поставка их продукции (ст. 18 Регламента 178/2002). Для этого предприниматели обязаны создать системы и процедуры по передаче этой информации компетентным органам власти по их требованию. Российское законодательство аналогичных норм не содержит.

Обязанность по отзыву продукции в соответствии со ст. 19 Регламента 178/2002 возникает у предпринимателя, осуществляющего деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, в случае, если он установил или у него есть основания предполагать, что ввезенный, произведенный, переработанный, изготовленный или проданный им товар не соответствует требованиям безопасности. Предприниматель обязан незамедлительно начать процесс по изъятию этого пищевого продукта с рынка, если пищевой продукт уже не находится под непосредственным контролем первоначального предпринимателя, осуществляющего деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, и информирует об этом компетентные органы власти. Если продукт уже дошел до потребителя, предприниматель информирует потребителей точно и эффективно о причинах отзыва и при необходимости отзывает уже поставленный продукт, если других мер для обеспечения высокого уровня защиты здоровья не достаточно.

В техническом регулировании Российской Федерации обязанность по отзыву продукции у хозяйствующего субъекта возникает после проведения ряда мероприятий. Согласно ст. 37, 38 Федерального закона «О техническом регулировании» изготовитель, которому стало известно о несоответствии выпущенной в обращение продукции требованиям технических регламентов, обязан:

– сообщить об этом в орган государственного контроля (надзора);

– провести проверку достоверности полученной информации;

– при подтверждении достоверности информации о несоответствии продукции требованиям технических регламентов разработать программу мероприятий по предотвращению причинения вреда и согласовать ее с органом государственного контроля (надзора) в соответствии с его компетенцией;

– в случае, если угроза причинения вреда не может быть устранена путем проведения мероприятий, незамедлительно приостановить производство и реализацию продукции, отозвать продукцию.

Преимуществом российского законодательства при отзыве продукции является закрепление обязанности хозяйствующего субъекта возместить приобретателям, в том числе потребителям, убытки, возникшие в связи с отзывом продукции. Общий продовольственный закон вопрос о возмещении убытков не урегулировал.

Ряд обязанностей содержится также в главе II Регламента (ЕС) по гигиене пищевых продуктов № 852/2004 от 29 апреля 2004 г. Так, к общей обязанности хозяйствующего субъекта относится обеспечение на всех стадиях производства, обработки и транспортировки пищевых продуктов контроля за пищевыми продуктами с целью их удовлетворения соответствующим гигиеническим требованиям (ст. 3). Кроме этого, Регламент содержит детальное описание мер и мероприятий, которые должен осуществлять хозяйствующий субъект для соблюдения гигиены пищевых продуктов. Например, в приложении к Регламенту № 852/2004 указаны меры, которые предприниматель должен применять по ведению и хранению документации, содержанию помещений, транспорта и пр.

С учетом того, что отдельные продовольственные товары могут представлять особые угрозы для здоровья людей, Регламентом (ЕС) № 853/2004 установлены специальные гигиенические правила, подлежащие применению к продовольственным товарам животного происхождения. Обязанностям предпринимателей посвящена глава II указанного Регламента. Например, управляющие продовольственными предприятиями, получающие продовольственные продукты, обязаны обеспечить, чтобы переработанные продукты животного

происхождения, входящие в состав таких продовольственных продуктов, соответствовали требованиям Регламента и должны быть в состоянии доказать этот факт.

Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» также уделяет повышенное внимание обязанностям хозяйствующих субъектов выполнять обязательные требования. Вместе с тем не все закрепленные обязанности носят определенный характер. Так, в ст. 4 указанного закона на предпринимателей возлагаются обязанности по проведению различных организационных, агрохимических, ветеринарных, санитарно-противоэпидемических, фитосанитарных и прочих мероприятий, а также проведению производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов. Способы, содержание, порядок исполнения этих обязанностей не нашли должного описания ни в законе о качестве и безопасности пищевых продуктов, ни в других нормативных правовых актах.

Несмотря на указанные преимущества законодательства ЕС, и оно не может защитить потребителей от небезопасной пищевой продукции. Подтверждением этому является вспышка энтерогеморрагической инфекции в Германии в 2011 году, которая была связана с употреблением в пищу проростков пажитника. Случаи заражения были зарегистрированы в восьми странах Европы и Северной Америки, умерло 53 пациента [1]. Вместе с тем подход европейского законодателя к обеспечению безопасности пищевой продукции заслуживает внимания. Так, на наш взгляд, российскому законодателю следует ускорить работу по принятию технических регламентов на отдельные пищевые продукты, а также заимствовать принцип отслеживаемости продукции.

Литература

1. Безопасность продуктов питания. Информационный бюллетень Всемирной организации здравоохранения № 399, ноябрь 2015 г. URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs399/ru>.

2. Ковель, М. Европейская система контроля безопасности продуктов питания и проект первого техрегламента Таможенного союза / М. Ковель // Стандарты и качество. – 2011. – № 4. – С. 26–30.

3. О Кодексе Алиментариусе. URL: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/ru>.

4. Об итоговом совещании по взаимодействию с Комиссией «Кодекс Алиментариус». URL: http://rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=5706.

5. Покровская, С. Европейская система контроля безопасности и качества пищевой продукции / С. Покровская // АПК: экономика, управление. – 2015. – № 8. – С. 79–86.

6. Третьяк, Л. Обеспечение качества и безопасности пивоваренной продукции / Л. Третьяк // Стандарты и качество. – 2010. – № 7. – С. 70–72.

7. 10 фактов Всемирной организации

здравоохранения о безопасности пищевых продуктов. URL: http://www.who.int/features/factfiles/food_safety/facts/ru.

8. Читалкина, И. В. Безопасность пищевых продуктов как глобальная проблема международной торговли / И. В. Читалкина // Экономика и предпринимательство. – 2009. – № 4 (9). – С. 18–23.

9. Чуйко, Н. А. Международно-правовые стандарты и регулирование безопасности продуктов питания в праве ВТО / Н. А. Чуйко // Журнал российского права. – 2014. – № 8. – С. 126–136.

Матишова Елена Сергеевна – аспирант кафедры предпринимательского и коммерческого права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: alena_matishova@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 29 марта 2016 г.

DOI: 10.14529/law160217

ON THE PROVISION OF FOOD SAFETY IN THE FOOD LAW OF EUROPEAN COUNTRIES

E. S. Matishova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The developing turnover of food products, in particular between the states, gives customers a wide choice of different goods. The distribution of food products on a scale of international relations makes the issue of providing food safety highly important. The realities of modern life shows that even in the developed countries there are cases of outbreaks, caused by unsafe food. The experts note that today a national legislation can not cope alone with the problems of ensuring food safety. Therefore, it's needed to unite the efforts of different countries, develop common principles in the fight against unsafe food products. Many specialists mention food safety excellence in the European Union and the need to borrow its experience regarding the regulation of relations which occur in the sphere of food products turnover. Some characteristics of the European food law are analyzed in the article. In particular, it describes the main sources of food law, as well as main duties of economic entities. A comparative analysis of the food law provisions and technical regulation of food safety and quality is conducted.

Keywords: *safety, food production, food law, HACCP, Codex Alimentarius.*

References

1. Bezopasnost' produktov pitaniya. Informatsionnyy byulleten' Vsemirnoy organizatsii zdravookhraneniya № 399, noyabr' 2015 g. [Food safety. Newsletter of the World Health Organization, number 399, November 2015]. Available at: www.who.int/mediacentre/factsheets/fs399/ru.
2. Kovel' M. [Evropeyskaya sistema kontrolya bezopasnosti produktov pitaniya i proekt pervogo tekhnologicheskogo standartov Tamozhennogo soyuza]. *Standarty i kachestvo [Standards and quality]*, 2011, no. 4, pp. 26–30. (in Russ.)

3. О Кодексе Alimentarius [About the Codex Alimentarius]. Available at: www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/ru.
4. Ob itogovom soveshchaniy po vzaimodeystviyu s Komissiyey «Kodeks Alimentarius» [On the final meeting on cooperation with the Commission «Codex Alimentarius»]. Available at: rospotreb-nadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID = 5706.
5. Pokrovskaya S. [Evropeyskaya sistema kontrolya bezopasnosti i kachestva pishchevoy produktzii]. *APK: ekonomika, upravlenie [AIC: Economics, Management]*, 2015, no 8, pp. 79–86. (in Russ.)
6. Tret'yak L. [Obespechenie kachestva i bezopasnosti pivovarennoy produktzii]. *Standarty i kachestvo [Standards and quality]*, 2010, no 7, pp. 70–72.
7. 10 faktov Vsemirnoy organizatsii zdravookhraneniya o bezopasnosti pishchevykh produktov [10 facts on food safety World Health Organization]. Available at: www.who.int/features/factfiles/food_safety/facts/ru.
8. Chitalkina I. V. [Bezopasnost' pishchevykh produktov kak global'naya problema mezhdunarodnoy trgovli]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo [Economics and Entrepreneurship]*, 2009, no. 4 (9), pp. 18–23. (in Russ.)
9. Chuyko N. A. [Mezhdunarodno-pravovye standarty i regulirovanie bezopasnosti produktov pitaniya v prave VTO]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian law]*, 2014, no. 8, pp. 126–136. (in Russ.)

Elena Sergeevna Matishova – postgraduate student of the Department of Business and Commercial Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: alena_matishova@mail.ru.

Received 29 March 2016.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Матишова, Е. С. К вопросу об обеспечении безопасности пищевых продуктов в рамках продовольственного права стран Евросоюза / Е. С. Матишова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2016. – Т. 16, № 2. – С. 103–108. DOI: 10.14529/law160217.

FOR CITATION

Matishova E. S. On the provision of food safety in the food law of European Countries. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2016, vol. 16, no. 2, pp. 103–108. (in Russ.) DOI: 10.14529/law160217.