

КАЧЕСТВО И БЕЗОПАСНОСТЬ ПИЩЕВОЙ ПРОДУКЦИИ. ВОПРОСЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

С.В. СЕМЕНОВ

Семенов С.В., Департамент экономики и финансов Правительства Российской Федерации, кандидат медицинских наук.

Автор, начиная с истории становления института качества и безопасности пищевой продукции, рассматривает основные подходы к формированию и применению как национальной системы технического регулирования, так и активно выстраивающейся сегодня системы технического регулирования Таможенного союза. Основным объектом исследования - Технический регламент Таможенного союза "О безопасности пищевой продукции".

Ключевые слова: качество, безопасность, Таможенный союз, пищевая продукция, оценка соответствия, технический регламент, техническое регулирование, административная ответственность.

Среди современных проблем охраны здоровья населения России проблемы снижения и профилактики заболеваемости, связанной с условиями и качеством питания людей, занимают особое место.

Результатом системного кризиса отечественного агропромышленного комплекса в первые 10 лет постсоветского развития России, кардинальных изменений в структуре продовольственных рынков, снижения уровня жизни значительной части населения страны и связанного с этим ограничения доступности для людей полноценных в физиологическом отношении, качественных и безопасных пищевых продуктов стало нарастание заболеваемости населения, обусловленной алиментарными факторами.

Поэтому важное значение в этот период для формирования современной государственной политики в сферах обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, защиты прав потребителей и охраны здоровья людей имело принятие Федерального закона от 02.01.2000 N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" <1> (далее - Федеральный закон N 29-ФЗ) как базового системного законодательного акта Российской Федерации, регулирующего отношения в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья людей.

<1> СЗ РФ. 2000. N 2. Ст. 150; 2011. N 30 (ч. I). Ст. 4596.

Принципы

Федеральным законом N 29-ФЗ впервые было закреплено несколько важнейших принципов:

- ответственность государства за регулирование процессов обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, а также продовольственного сырья, материалов и оборудования, контактирующих с пищевыми продуктами (далее - пищевая продукция), посредством государственного нормирования, системы оценки соответствия пищевой продукции установленным требованиям, в том числе осуществления государственной регистрации ее отдельных видов, государственного контроля (надзора) на всех этапах обращения пищевой продукции, подтверждения соответствия пищевых продуктов установленным требованиям, а также мониторинга безопасности пищевых продуктов и здоровья населения;

- обязательность соблюдения требований к качеству и безопасности пищевой продукции на всех этапах ее обращения;

- ответственность изготовителей (поставщиков, продавцов) за соблюдение установленных обязательных требований к качеству и безопасности пищевой продукции на всех этапах ее

обращения, а также за осуществление производственного (технологического) контроля качества и безопасности производимой продукции;

- информированность населения о качестве и безопасности пищевой продукции, эффективности мер государственного регулирования в этой сфере;
- исключение (путем запрещения) из свободного обращения некачественной и опасной пищевой продукции, ее обязательная утилизация или уничтожение.

Система нормирования качества и безопасности

Система государственного нормирования качества и безопасности пищевой продукции в соответствии с Федеральным [законом](#) N 29-ФЗ включала:

- государственные стандарты, устанавливающие обязательные для применения при производстве характеристики и свойства конкретных групп пищевой продукции, позволяющие идентифицировать такую продукцию, а также методы исследований (испытаний) пищевой продукции;
- государственные санитарные правила, нормы и гигиенические нормативы (СанПиН), устанавливающие показатели и критерии безопасности пищевой продукции, процессов ее производства, хранения, транспортировки, реализации, утилизации, а также требования к производственному контролю на всех этапах жизненного цикла продукции;
- государственные ветеринарные правила и нормы.

Производство пищевой продукции осуществлялось в соответствии с добровольно применяемыми государственными стандартами или разрабатываемой самими производителями продукции технической документацией (техническими условиями).

Система оценки соответствия

Система оценки соответствия пищевой продукции установленным требованиям согласно Федеральному [закону](#) N 29-ФЗ включала в себя:

- государственную регистрацию ограниченного перечня пищевой продукции, впервые разрабатываемой на территории Российской Федерации или впервые ввозимой для реализации на территории России, в порядке и в соответствии с [Перечнем](#) такой продукции, установленным Постановлением Правительства РФ от 21.12.2000 N 988 "О государственной регистрации новых пищевых продуктов, материалов и изделий" <2>;

<2> СЗ РФ. 2001. N 1 (часть II). Ст. 124; 2007. N 12. Ст. 1414.

- государственный контроль (надзор) в соответствии с [Постановлением](#) Правительства РФ от 21.12.2000 N 987 "О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов" <3>;

<3> СЗ РФ. 2001. N 1 (часть II). Ст. 123.

- обязательное подтверждение соответствия пищевой продукции, осуществляемое посредством сертификации или декларирования соответствия по перечням такой продукции, утвержденным Постановлениями Правительства РФ от 13.08.1997 N 1013 "Об утверждении Перечня товаров, подлежащих обязательной сертификации, и Перечня работ и услуг, подлежащих обязательной сертификации" <4> и от 07.07.1999 N 766 "Об утверждении Перечня продукции, соответствие которой может быть подтверждено декларацией о соответствии, Порядка принятия декларации о соответствии и ее регистрации" <5>;

<4> СЗ РФ. 1997. N 33. Ст. 3899; 2009. N 32. Ст. 4045.

<5> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3746; 2009. N 50. Ст. 6096.

- санитарно-эпидемиологическую экспертизу;

- ветеринарно-санитарную экспертизу.

С принятием Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании" (далее - Федеральный закон N 184-ФЗ), положившего начало реформы технического регулирования в Российской Федерации, система государственного регулирования в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов претерпела кардинальные изменения.

<6> СЗ РФ. 2002. N 52 (ч. I). Ст. 5140; 2011. N 50. Ст. 7351.

Эра технического регулирования

В соответствии с Федеральным законом N 184-ФЗ обязательные требования могут устанавливаться только техническими регламентами, имеющими статус федеральных законов, актов Президента или Правительства РФ. К этим требованиям отнесены исключительно требования, направленные на обеспечение безопасности продукции, в том числе процессов, связанных с ее производством, хранением, транспортировкой, реализацией и утилизацией, а также запрет введения потребителей в заблуждение относительно безопасности продукции.

Федеральным законом N 184-ФЗ был окончательно закреплен действовавший с 1993 года принцип добровольности установления производителем продукции характеристик и свойств, определяющих ее качество. Государственные стандарты утратили статус нормативных документов, обязательных для применения.

Государственный контроль за соблюдением требований технических регламентов устанавливался лишь на стадии обращения продукции на рынке.

Федеральный закон N 184-ФЗ устанавливал переходный период продолжительностью 7 лет, в течение которого должна была быть осуществлена реформа технического регулирования в стране и приняты технические регламенты, устанавливающие требования безопасности к продукции и связанным с ее производством и обращением процессам, заменяющие ведомственные нормативные правовые акты по этим вопросам.

Однако несовершенство и противоречивость многих положений указанного Федерального закона не позволили сформировать эффективную систему государственного регулирования в области обеспечения безопасности продукции и связанных с ней процессов, стали причиной многочисленных дискуссий и критики в среде ученых, специалистов, представителей бизнеса и общественных организаций и в конечном итоге обусловили трудности с разработкой и принятием технических регламентов.

Технические регламенты и безопасность продукции

Так, по состоянию на 01.01.2010 было принято всего 4 технических регламента в статусе федеральных законов о безопасности отдельных видов пищевых продуктов:

- молоко и молочная продукция;
- соки и соковая продукция;
- масло и масложировая продукция;
- табачная продукция.

В отношении других видов пищевых продуктов требования в области обеспечения их безопасности, а также процессов производства и оборота пищевой продукции по-прежнему регламентируются санитарными нормами и правилами, ветеринарными правилами и нормами.

До последнего времени подтверждение соответствия осуществлялось посредством обязательной сертификации подавляющего большинства пищевой продукции. При этом декларировалось соответствие незначительной доли всего многообразия такой продукции.

Система государственной регистрации на этапе постановки впервые разрабатываемой пищевой продукции на производство или ее импорта дополнялась обязательной сертификацией прошедшей государственную регистрацию продукции.

Санитарно-эпидемиологические, ветеринарно-санитарные экспертизы дублировали процедуры как обязательной сертификации и регистрации продукции, так и государственного надзора.

В системе государственного надзора полномочия Роспотребнадзора, Россельхознадзора, Ростехрегулирования и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не были четко разграничены, что приводило к проверкам выполнения хозяйствующими субъектами одних и тех же требований различными органами государственного контроля.

Следует также добавить, что в административном законодательстве Российской Федерации отсутствовали адекватные общественной значимости и последствиям для здоровья людей меры ответственности за административные правонарушения в области обеспечения качества и безопасности пищевой продукции.

Таким образом, по принципиальным вопросам обеспечения качества и безопасности пищевой продукции Федеральные законы [N 29-ФЗ](#) и [N 184-ФЗ](#) противоречили друг другу и поэтому не были в полной мере реализованы. Проблемы предотвращения производства и выпуска в обращение безопасной пищевой продукции сохранили свою актуальность и на сегодняшний день.

По данным Роспотребнадзора [<7>](#), на рынке ежегодно реализуется значительное количество пищевых продуктов, не соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям. Удельный вес исследованных в 2010 году пищевых продуктов, содержащих превышающие предельно допустимые концентрации опасных химических веществ (тяжелые металлы, органические вещества, пестициды, микотоксины), составлял 2,86% (2009 г. - 2,7%, 2008 г. - 2,55%), высокие уровни бактериального загрязнения - 4,89% (2009 г. - 4,6%, 2008 г. - 5,1%). Ежегодно регистрируются десятки случаев пищевых отравлений и сотни случаев массовых инфекционных заболеваний, связанных с пищевым фактором, при которых число пострадавших составляет несколько тысяч человек.

[<7>](#) Государственный доклад "О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации в 2010 году". М.: Федеральный центр гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора, 2011.

Таможенный союз и безопасность продукции

С образованием Таможенного союза система регулирования безопасности пищевых продуктов в очередной раз подверглась реконструкции.

Были разработаны и приняты общие документы, имеющие статус международных договоров, которые вступили в действие на территории Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан с 01.07.2010. Вопросы обеспечения безопасности пищевой продукции урегулированы в Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических [требованиях](#) к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому контролю (надзору) [<8>](#), Едином [перечне](#) товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому контролю (надзору) на таможенной границе и таможенной территории [<9>](#), Едином [перечне](#) товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору) [<10>](#), и Едином [перечне](#) продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия [<11>](#).

[<8>](#) [Решение](#) Комиссии Таможенного союза от 28.05.2010 N 299 "О применении санитарных мер в Таможенном союзе", опубликованное на официальном сайте Комиссии Таможенного союза // <http://www.tsouz.ru/>.

[<9>](#) [Там же](#).

[<10>](#) [Решение](#) Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 N 317 "О применении ветеринарно-санитарных мер в Таможенном союзе" // Там же.

[<11>](#) [Решение](#) Комиссии Таможенного союза от 07.04.2011 N 620 "О новой редакции Единого перечня продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия в рамках Таможенного союза с выдачей единых документов, утвержденного решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 года N 319" // Там же.

Эти документы действуют до принятия и вступления в силу технических регламентов Таможенного союза.

В связи с принятием документов Таможенного союза по вопросам санитарно-эпидемиологической, ветеринарной и фитосанитарной безопасности на территориях Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан в июле 2011 года Президентом РФ были подписаны Федеральный закон от 18.07.2011 N 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные акты законодательства Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" <12>, Федеральный закон от 19.07.2011 N 248-ФЗ "О внесении изменений в отдельные акты законодательства Российской Федерации в связи с реализацией Федерального закона "О техническом регулировании" <13>, в соответствии с которыми в законодательные акты Российской Федерации были внесены давно ожидавшиеся изменения, направленные на приведение федеральных законов в соответствие с базовыми законами о государственном контроле (надзоре) и о техническом регулировании и международными договорами Российской Федерации в данной сфере.

<12> СЗ РФ. 2011. N 30 (ч. I). Ст. 4590; 2011. N 48. Ст. 6724.

<13> СЗ РФ. 2011. N 30 (ч. I). Ст. 4596.

Перечисленными выше Законами в Федеральный закон N 29-ФЗ и Федеральный закон N 184-ФЗ были внесены изменения, предусматривающие упрощение системы подтверждения соответствия пищевых продуктов установленным международными документами санитарно-эпидемиологическим и ветеринарным требованиям.

Результат

После проведенной реконструкции системы регулирования безопасности пищевых продуктов обязательная сертификация была заменена на систему обязательного декларирования ее соответствия, отменены санитарно-эпидемиологические заключения, сокращены масштабы ветеринарно-санитарной экспертизы, устранены дублирующие процедуры сертификации и декларирования соответствия. Сокращен перечень пищевых продуктов, в отношении которых основанием для их свободного обращения на территории Таможенного союза являются документы о государственной регистрации ограниченного перечня продукции, представляющей наибольший потенциальный риск для здоровья людей.

Как избыточные и устанавливающие дополнительные и неоправданные обременения для хозяйствующих субъектов были признаны утратившими силу положения Федерального закона N 29-ФЗ, возлагающие на изготовителей пищевых продуктов обязанности сопровождать каждую партию таких продуктов удостоверениями качества, получать на транспортные средства, перевозящие пищевые продукты, санитарные паспорта, утверждать техническую документацию на производство пищевых продуктов только после получения заключений о ее соответствии санитарным и ветеринарным правилам.

Согласно изменениям, внесенным в статью 13 Федерального закона N 29-ФЗ, сокращен перечень органов, уполномоченных на осуществление государственного надзора в данной сфере регулирования. Исключены надзорные полномочия Росстандарта, Россельхознадзора (в части государственного фитосанитарного надзора), а также упраздненных государственных хлебной и торговой инспекций. Государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов возложен только на государственные органы, уполномоченные на осуществление федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и государственного ветеринарного надзора.

Ответственность

Кроме того, Федеральный закон N 29-ФЗ дополнен новой статьей 26.1, предусматривающей ответственность за нарушения требований Закона, что позволяет восполнить имевший место длительное время пробел в отношении применения мер административной ответственности по этим видам правонарушений.

Важное значение имеет принятие Федерального закона от 18.07.2011 N 237-ФЗ "О внесении

изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" <14>, устанавливающего составы административных правонарушений, связанных с нарушениями законодательства о техническом регулировании, и определяющего виды административных наказаний при выявлении таких правонарушений.

<14> СЗ РФ. 2011. N 30 (ч. I). Ст. 4585.

Например, [статьей 14.43](#) КоАП РФ устанавливается ответственность за нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов <15>.

<15> См.: Семенов С.В. [Законодательные аспекты](#) совершенствования механизмов защиты прав потребителей и технического регулирования // Торговое право. 2011. N 3. С. 38 - 39.

Технические регламенты Таможенного союза

Окончательно формирование единой для стран - членов Таможенного союза системы государственного регулирования в области обеспечения безопасности пищевой продукции связано с подготовкой и принятием технических регламентов Таможенного союза о безопасности такой продукции. На сегодняшний день разработка технических регламентов Российской Федерации приостановлена.

08.12.2011 Комиссией Таможенного союза, выполняющей функции исполнительного органа союза (решение N 880), приняты Технические регламенты Таможенного союза: [ТР ТС 015/2011](#) "О безопасности зерна", [ТР ТС 021/2011](#) "О безопасности пищевой продукции", [ТР ТС 022/2011](#) "Пищевая продукция в части ее маркировки", [ТР ТС 023/2011](#) "Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей" и [ТР ТС 024/2011](#) "Технический регламент на масложировую продукцию".

Указанные регламенты вступают в силу с 01.07.2013, и с этой даты на территории Таможенного союза прекращают действие как принятые на территориях стран - участников союза технические регламенты, так и национальные стандарты, санитарные и ветеринарные нормы и правила.

До 15.02.2015 производителям пищевой продукции разрешается выпуск в обращение пищевой продукции в соответствии с действующими нормативными актами, установленными законодательством государств - членов Таможенного союза, при условии, что на такую продукцию до вступления в силу Технического регламента были выданы документы, подтверждающие ее соответствие установленным требованиям.

К актам Таможенного союза, касающимся безопасности материалов, контактирующих с пищевыми продуктами, необходимо также отнести принятый 16.08.2011 [ТР ТС 005/2011](#) "О безопасности упаковки" <16>, вступающий в силу с 01.07.2012.

<16> [Решение](#) Комиссии Таможенного союза от 16.08.2011 N 769 "О принятии технического регламента Таможенного союза "О безопасности упаковки" // <http://www.tsouz.ru/>.

В планах подготовки технических регламентов ТС в числе приоритетных предусматриваются подготовка и принятие технических регламентов Таможенного союза в сфере безопасности молока и молочной продукции, мяса и продукции из мяса, табачной продукции, алкогольной продукции, рыбной продукции.

В международной системе государственного регулирования в области безопасности пищевой продукции базовым является Технический [регламент](#) Таможенного Союза "О безопасности пищевой продукции" <17>.

<17> [Решение](#) Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 N 880 "О принятии технического регламента Таможенного союза "О безопасности пищевой продукции" // <http://www.tsouz.ru/>.

Технический регламент о безопасности пищевой продукции

Этот Технический регламент устанавливает требования безопасности ко всем видам пищевых продуктов, процессам их производства, хранения, транспортировки, реализации и утилизации, а также формы и способы оценки соответствия такой продукции. Систему нормирования в области безопасности пищевой продукции дополняют технические регламенты Таможенного союза, устанавливающие специальные требования к конкретным видам продукции. При этом специальные требования к отдельным видам пищевой продукции могут только дополнять или уточнять, но не изменять требования, установленные Техническим регламентом Таможенного союза "О безопасности пищевой продукции".

Технический регламент Таможенного союза "О безопасности пищевой продукции", помимо того что значительно расширяет, конкретизирует и уточняет виды и идентификационные признаки различных пищевых продуктов и требования к ним, вводит несколько новых механизмов регулирования процессов обеспечения безопасности этой продукции.

Во-первых, в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство пищевой продукции, вводится система их государственной регистрации (статьи 31 - 37 Технического регламента). При этом государственная регистрация в отношении отдельных производств пищевой продукции животного происхождения носит разрешительный характер, предусматривающий предварительную проверку конкретного предприятия, в отношении производства иной пищевой продукции - уведомительный учетный характер.

Во-вторых, в отношении специализированной пищевой продукции, предназначенной для детского питания, диетического лечебного и профилактического питания, питания спортсменов, беременных и кормящих женщин, биологических пищевых добавок, минеральной природной, лечебно-столовой и лечебной минеральной воды (статьи 24 - 26 Технического регламента), а также пищевой продукции нового вида (статьи 27 - 29 Технического регламента) вводится государственная регистрация, имеющая разрешительный характер.

В-третьих, производство пищевой продукции должно осуществляться при условии обязательной разработки, внедрения и применения системы производственного контроля, основанной на принципах HACCP <18>, являющихся разновидностью международной системы добросовестной практики и управления качеством (статьи 10 и 11 Технического регламента).

<18> **Прим. ред.** Hazard Analysis and Critical Control Points - анализ рисков и критические точки контроля.

В-четвертых, производитель пищевой продукции обязан самостоятельно подтверждать посредством подачи декларации соответствие выпускаемой в обращение продукции требованиям Технического регламента, используя для этого по своему выбору собственные доказательства или привлекая аккредитованные испытательные организации (статья 23 Технического регламента "О безопасности пищевой продукции"). Не подлежит декларированию прошедшая государственную регистрацию специализированная пищевая продукция.

В-пятых, отменяется ветеринарно-санитарная экспертиза с выдачей ветеринарных свидетельств на всех этапах обращения продукции животного происхождения, за исключением такой экспертизы, проводимой в отношении сырья животного происхождения и такой продукции непромышленного изготовления (статья 30 Технического регламента).

Важное значение имеет Технический регламент Таможенного союза "Пищевая продукция в части ее маркировки" <19>, устанавливающий требования к составу, порядку представления и доведения до потребителя информации о пищевой продукции.

<19> **Решение** Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 N 881 "О принятии технического регламента Таможенного союза "Пищевая продукция в части ее маркировки" // <http://www.tsouz.ru/>.

В переходный период до вступления в силу Технического регламента Таможенного союза

"Безопасность пищевой продукции" потребуются внесение изменений в законодательные акты и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и принятие новых документов, подготовка производств по внедрению технических регламентов. Эта работа будет осуществляться строго по плану и под контролем Правительства РФ и межгосударственных органов Таможенного союза и Евразийского экономического пространства.

Резюме

Объем научно-исследовательской статьи не позволяет дать всеобъемлющую оценку вводимой системы государственного регулирования в области обеспечения безопасности пищевой продукции, новых, имеющих принципиальное значение положений международных документов.

Представляется целесообразным привлечь внимание читателей лишь к наиболее важным моментам, связанным с принятием технических регламентов Таможенного союза о безопасности пищевой продукции.

1. Требования к безопасности пищевой продукции значительно расширены, детализированы в отношении конкретных видов продукции, условий их идентификации и поэтому требуют специальных знаний не только технологов производства пищевой продукции, но и специалистов по качеству торговых организаций, которые непосредственно работают в области реализации норм технических регламентов в процессе торговой деятельности.

2. Устранены многие ранее действовавшие административные ограничения в сфере обращения пищевой продукции.

3. Возросла ответственность производителей, импортеров и продавцов пищевой продукции за соблюдение требований технических регламентов с учетом вступления в силу вышеупомянутых положений [Кодекса](#) Российской Федерации об административных правонарушениях.

4. Существенные изменения происходят в системе государственного надзора за качеством и безопасностью пищевой продукции. Основной объем контрольной деятельности органов государственного надзора за соблюдением технических регламентов приходится именно на этапы ее обращения в розничной торговле.

В этой связи в переходный период до вступления в силу технических регламентов Таможенного союза перед организациями, осуществляющими продажу продовольственных товаров, стоят задачи создания реально функционирующей системы входного, предпродажного и текущего производственного контроля, внедрения систем управления качеством процессов торговли, которые должны быть направлены на недопущение нарушения требований технических регламентов в отношении хранения и реализации продукции, которая будет контролироваться государством именно в торговых организациях, а также к процессам производства пищевой продукции, которые получают все большее распространение в системе торговых сетей.
