

Жиряева Е.В., Хейландт Т.¹

Роль международных организаций в развитии санитарного регулирувания в ЕАЭС

Рассмотрен вопрос о том, как усилия и ресурсы Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН могут способствовать развитию интеграции стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС) через гармонизацию санитарных норм для продуктов питания. Проведен анализ мер, вводимых в Российской Федерации, который показывает, что именно безопасность пищи является причиной чрезвычайно большого количества ограничений при импорте. Проанализированы обязательства по гармонизации санитарных требований с международными стандартами и в отношении ряда пестицидов и антибиотиков тетрациклиновой группы, т.е. тех веществ, которые были прямо упомянуты в докладах рабочих групп о присоединении к ВТО России и Казахстана. Предложен тезис о «движущей силе» ВТО для стран ЕАЭС, которая создается за счет все более высоких обязательств каждой вновь вступившей в ВТО страны, принимаемых ею от имени всего союза. В ознаменование юбилея ФАО мы посвящаем эту статью исследованию вопроса о том, как усилия ФАО и разработанные организацией документы могут способствовать развитию интеграции стран ЕАЭС через гармонизацию санитарных норм для продуктов питания.

Ключевые слова: санитарные меры, доклад Рабочей группы, гармонизация, прозрачность, пестициды, пищевые продукты, международные организации, «Кодекс Алиментариус», ФАО.

Введение

В 2015 г. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО) отметила свою 70-ю годовщину. Региональное отделение ФАО для государств Европы и Центральной Азии — крупнейшее по числу находящихся здесь государств — членов данной организации. Работа ФАО в этом

¹ Жиряева Елена Васильевна — доцент кафедры экономической теории и прикладной экономики Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, кандидат технических наук, член рабочей группы стран СНГ в ФАО. E-mail: zhiryayeva@szags.ru. Хейландт Том — секретарь Комиссии «Кодекс Алиментариус». E-mail: tom.heilandt@fao.org

регионе осуществляется, в частности, в рамках инициативы «Торговля сельскохозяйственной продукцией и региональная интеграция», помогающей странам региона понимать рынок и участвовать в конкуренции в современных меняющихся условиях. В рамках ФАО действует также совместный межправительственный орган ФАО и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) Комиссия «Кодекс Алиментариус» — главный международный орган в области стандартов продуктов питания.

Идея гармонизации стандартов далеко не нова, однако в международных отношениях она начала воплощаться с момента образования именно этой Комиссии. По окончании Второй мировой войны без международных эталонных стандартов было уже невозможно гарантировать безопасность продуктов питания. «Кодекс Алиментариус» стала глобальным эталоном для обмена между странами. В настоящее время стандарты Комиссии содержат тысячи максимально допустимых уровней добавок, загрязнителей, остаточных количеств пестицидов и ветеринарных препаратов. Когда Комиссия утверждает стандарт, если правительство какой-либо страны принимает утвержденный Комиссией стандарт, он становится обязательным для государства. Стандарты «Кодекс Алиментариус» рассматриваются как эталонные в Соглашении ВТО по санитарным и фитосанитарным мерам (СФС), а если страны устанавливают более жесткие нормы, они должны обосновать это научно. В качестве помощи при реализации этих достаточно сложных стандартов ФАО и ВОЗ разработали комплексные программы по наращиванию потенциала заинтересованных стран. В частности, усилиями ФАО, в том числе ее регионального отделения, для специалистов из стран СНГ проводятся тренинги и встречи, где обсуждаются правила применения СФС-мер [1]. Деятельность Комиссии носит упреждающий характер. Поэтому в соответствии с вызовами времени ее задачи постоянно обновляются и усложняются. Так, в числе новых задач следует назвать решение проблему резистентности микроорганизмов к антибиотикам, употребляемым людьми и животными. В будущем продолжатся дискуссии по биотехнологии, новые задачи создает и расширение применения нанотехнологии.

Обязательства стран — членов ЕАЭС перед ВТО в части применения стандартов и норм Комиссии «Кодекс Алиментариус»

Киргизская Республика в 1998 г. стала первым среди нынешних стран ЕАЭС членом ВТО. В то время когда шли переговоры, Правительство Республики рассматривало проект документа «О мерах по переходу к международным стандартам и улучшению порядка использования технических норм», включающий программу работы по согласованию национальных СФС-стандартов с международными на 1999 г. Киргизская Республика обязалась ежегодно сообщать о ходе работы по гармонизации, пока ее стандарты не придут в соответствие с требованиями ВТО (п. 100 Доклада Рабочей группы). Со-

гласно п. 103 данного доклада с момента вступления в ВТО Правительство Республики обязалось последовательно применять все санитарные требования на основе Соглашений ВТО по СФС и импортному лицензированию без переходных периодов. В частности, Киргизская Республика не должна требовать дополнительной сертификации или санитарной регистрации для продуктов, которые были сертифицированы как безопасные для человека признанным иностранным или международным органом [2].

При вступлении в ВТО Армении в 2003 г. ее представитель подтвердил, что Армения будет предъявлять СФС-требования в соответствии с соглашениями ВТО по СФС и импортному лицензированию без каких-либо переходных периодов. Если Армения решит установить систему надзора за болезнями растений и животных, это следует делать на основе соответствующих соглашений ВТО [3].

Протокол 2012 г. о присоединении России к ВТО также содержит отсылки к пунктам Доклада Рабочей группы [4], относящихся в том числе к обязательствам в области санитарных мер. Ряд из них касается в целом СФС-мер, например гармонизации (п. 1009), эквивалентности (п. 1029), недискриминации (п. 1033), прозрачности (п. 826, 1052, 1055), необходимости и обоснованности (п. 1060, 1062).

Статья 3.1. Соглашения ВТО по СФС отражает обязательства стран-членов основывать свои СФС-меры на международных стандартах, руководствах или рекомендациях, когда таковые имеются. Представитель нашей страны подтвердил, что данное положение будет применяться (п. 1009). Меры, не основанные на международных стандартах, в России не будут вводиться без научного обоснования. Если международные стандарты не будут отвечать необходимому уровню защиты, Россия обеспечит научное обоснование в соответствии со ст. 5.8 названного Соглашения. В случаях когда научное обоснование недостаточно, любая мера, вводимая Россией или Таможенным союзом, будет соответствовать ст. 5.7 Соглашения ВТО по СФС, т.е. будет основываться на надлежащей информации. В п. 1033 Доклада отражено обязательство о недискриминационном применении СФС-мер. Для целей прозрачности (п. 1055) в России еще на этапе переговоров были созданы Национальный орган по уведомлениям и Национальный информационный центр по вопросам санитарного и фитосанитарного контроля. Кроме того, Россия обязалась публиковать СФС-меры. Полномочия по контролю импортной продукции в области ее соответствия ветеринарным нормам и правилам возложены на Россельхознадзор (п. 826). Положение о необходимости (п. 1060) устанавливает, что все СФС-меры будут применяться лишь в объеме, необходимом для защиты жизни и здоровья человека, животных или растений, и не приведут к большим ограничениям торговой деятельности, чем это нужно для достижения надлежащего уровня санитарной или фитосанитарной защиты. Негативное влияние на торговлю будет сведено к минимуму. Все названные обязательства подытожены в п. 1062 Доклада.

В ходе переговоров представитель России уведомил представителей Рабочей группы (п. 1052), что в структуре Российского информационного центра по стандартизации, сертификации и преодолению технических барьеров в торговле организована справочная служба — Национальный информационный центр со следующим веб-сайтом: <http://www.gostinfo.ru>. Для координации работ по процедуре уведомлений в комитеты ВТО по СФС и ТБТ¹ был создан специальный комитет [5]. На сайте Ростехрегулирования действует Информационный портал ВТО (<http://wto.gost.ru/wps/portal/main>). Информацию о документах Россельхознадзора и Роспотребнадзора можно найти на их сайтах (<http://www.fsvps.ru> и <http://rospotrebnadzor.ru> соответственно). С 1 января 2015 г. применяются новые правила официального опубликования решений органов ЕАЭС, международных договоров в рамках ЕАЭС и международных договоров ЕАЭС с третьими государствами на сайте www.eaeunion.org. Опубликование осуществляется на русском языке [6].

Обязательства перед ВТО по присутствию веществ, контролируемых с санитарными целями, являются обязательствами по гармонизации и отражены в п. 981, 984, 989 Доклада Рабочей группы.

Обязательства Российской Федерации в отношении допустимых норм содержания опасных веществ в продуктах питания

981. Таможенный союз будет применять максимально допустимые уровни (МДУ) для хлороталонила, клофентезина, ципродинила, крезоксим-метила, ипродиона, пропамокарба, примикарба, тиабендазола, карбендази-ма, фамоксадона, соединений меди и лямбда-цихалотрина в соответствии с международными стандартами, данные МДУ будут изложены в актах Таможенного союза.

984. Россия представит любому заинтересованному члену научное обоснование и оценку риска, связанного с остатками антибиотика тетрациклина, достаточное для обоснования применения МДУ более строгого, чем это предусмотрено в стандартах Комиссии «Кодекс Алиментариус».

989. Максимальные уровни нитратов будут пересмотрены.

Близкие по содержанию обязательства принял и Казахстан, присоединившийся к организации в 2015 г. Представитель Казахстана пояснила представителям Рабочей группы (п. 830 Доклада Рабочей группы) [7], что для продуктов, произведенных на территории Казахстана, соответствующий уровень санитарной защиты установлен техническими регламентами, цель которых — предотвращение научно обоснованных рисков. Было под-

1 *Технические барьеры в торговле.*

тверждено, что Договор о ЕАЭС, акты ЕАЭС и законодательство Казахстана не предусматривали и впредь не будут устанавливать дополнительные СФС-требования к импортированным продуктам, которые превышали бы требования, предъявляемые к товарам стран ЕАЭС или внутреннего казахского производства. В части Доклада, озаглавленной «Гармонизация с международными стандартами и нормами», представитель Казахстана подтвердила, что ЕАЭС будет применять МДУ для хлороталонила, клофентезина, ципродинила, крезоксим-метила, ипродиона, пропамокарба, примикарба, тиабендазола, карбендазима, фамоксадона, соединений меди и лямбда-цихалотрина в соответствии с международными стандартами и Соглашением ВТО по СФС не позже даты присоединения Казахстана к организации, и что такие нормы будут установлены в актах ЕАЭС (п. 830). Перечень пестицидов совпадает с обязательствами Российской Федерации.

Казахстан принял определенные обязательства по остаткам ветеринарных препаратов в продуктах питания. В соответствии с п. 833, нормы по некоторым ветеринарным препаратам были согласованы с международными стандартами решением Комиссии Таможенного союза (КТС) от 9 декабря 2011 г. № 889 [8]. На тот момент результаты предыдущих оценок риска для отдельных препаратов были пересмотрены в рамках работ над гармонизацией МДУ. Результаты оценок были опубликованы на официальных сайтах национальных компетентных органов стран ЕАЭС. Гармонизация МДУ для оставшихся ветеринарных препаратов должна была быть закончена к моменту вступления Казахстана в ВТО.

Анализ указанного решения КТС № 889 показывает, что по категории «Ветеринарные (зоотехнические) препараты в продуктах животного происхождения» изменения коснулись только нитрофурана, содержание которого не допускается на уровне определения, что действительно предусмотрено нормативами «Кодекс Алиментариус», но отнюдь не ведет к снижению санитарных барьеров. По пестицидам же на тот момент нормы не были согласованы. Данные по веществам, указанным в обязательствах, по сопоставимым видам продуктов приведены в табл. 1.

Кроме того, представитель Казахстана, так же как и несколькими годами ранее представитель Российской Федерации, подтвердила (п. 835), что на дату присоединения Казахстана к ВТО максимальные уровни нитратов будут пересмотрены в соответствии с международными стандартами, рекомендациями и руководствами. Казахстан обязался (п. 838) до присоединения к ВТО предоставить любым заинтересованным ее членам научное обоснование и оценку риска, связанную с остатками антибиотиков тетрациклинов, разработанную на основе методов научной оценки «Кодекс Алиментариус», достаточную, чтобы оправдать применение более жестких МДУ. Если научное обоснование и оценка риска не будут предоставлены, МДУ по тетрациклину в национальных актах и документах ЕАЭС будут пересмотрены на дату присоединения Казахстана к ВТО.

Таблица 1

Сравнение МДУ содержания отдельных пестицидов в продуктах питания, установленных Решением № 889 КТС с нормами «Кодекс Алиментариус», мг/кг

Название	МДУ	
	Нормы «Кодекс Алиментариус»	Нормы на основе Решения № 889
Клофентезин	Нормы установлены в 2008 г.: Виноград — 2,0; citrusовые — 0,5	Виноград — 1,0; цитрусовые — 0,05
Ципродинил	Виноград — 3 (2005); ягоды и прочие маленькие фрукты — 10 (2014); плодовые (косточковые) — 2 (2005)	Виноград — 2,0; плодовые (семечковые) — 1,0; плодовые (косточковые) — 2,0
Фамоксадон	Картофель — 0,02 (2005); томаты — 2,0 (2005); виноград — 2,0 (2005)	Картофель — 0,05; томаты — 0,2; виноград — 0,25
Пропамокарб	Картофель — 0,3 (2007); салат — 100 (2007); редис — 1 (2007); томаты — 2 (2007)	Картофель — 0,1; салат — 15,0; редис — 1,0; томаты — 10,0
Тиабендазол	Картофель — 15 (2003)	Картофель — 1,0

Общие обязательства о гармонизации Казахстана (п. 841) состоят в том, что с момента вступления, согласно ст. 3.1 Соглашения ВТО по СФС, СФС-меры, принятые Казахстаном или компетентными органами ЕАЭС, будут основаны на международных стандартах или рекомендациях. В случаях, когда в ЕАЭС или Казахстане не установлено каких-либо обязательных ветеринарных, фитосанитарных, санитарно-эпидемиологических или гигиенических требований, Казахстан будет применять соответствующие стандарты, рекомендации или их части Международного бюро по эпизоотии (МБЭ), Международной конвенции по защите растений (МКЗР) и «Кодекс Алиментариус» соответственно. Представитель Казахстана подтвердила, что меры, которые не были основаны на международных стандартах, рекомендациях, если они существуют, не будут применены в Казахстане, если странам-членам не будет предоставлено научное обоснование, в том числе на основе ст. 3.3 Соглашения ВТО по СФС. В случаях, когда научное доказательство окажется недостаточным, любая мера, принятая Казахстаном или компетентными органами ЕАЭС, будет соответствовать, в частности, ст. 5.7 Соглашения ВТО по СФС. Если будет установлено, что международные стандарты не обеспечивают соответствующий уровень защиты, Казахстан предоставит научное оправдание существующих мер в соответствии со ст. 5.8 Соглашения ВТО по СФС. По словам представителя Казахстана, это обязательство в настоящее время включено в правовые рамки ЕАЭС, и Казахстан гарантирует, что оно останется неотъемлемой частью правовых рамок ЕАЭС в будущем. Речь идет о решении КТС от 22 июня 2011 г.

№ 721 «О применении международных стандартов, рекомендаций и руководств», которое гласит, что при отсутствии документов Таможенного союза или национального законодательства, устанавливающих обязательные ветеринарные, фитосанитарные, санитарно-эпидемиологические или гигиенические требования, следует применять стандарты, рекомендации и руководства МБЭ, МКЗР или Комиссии «Кодекс Алиментариус». Если же такие требования в странах ЕАЭС имеются и они являются более ограниченными, чем соответствующие международные стандарты, при отсутствии научного обоснования риска в соответствующей части применяются международные стандарты [9].

Названные обязательства Казахстана по сравнению с другими странами ЕАЭС являются самыми развернутыми и конкретными. В них содержится прямая ссылка на «Кодекс Алиментариус» как тот свод стандартов, который и отвечает понятию «международного». Таким образом, при разрешении споров в ВТО страны могут апеллировать к документам различных международных организаций по стандартизации. Был случай, когда Бразилия и Австралия спорили против меры Европейского Союза, которая препятствовала тому, чтобы предварительно замороженное мясо домашней птицы использовалось в «свежих» кулинарных полуфабрикатах. Истцы утверждали, что мера не соответствовала определению свежего мяса домашней птицы, содержавшемуся в стандартах МБЭ. При этом выяснилось, что мера ЕС соответствует определениям «Кодекса гигиенической практики для мяса — Определения» «Кодекс Алиментариус» [10].

Среди прочих обязательств Казахстана следует назвать недискриминацию в отношении процедур оценки соответствия. В Казахстане (как и в России) (п. 1081 Доклада) все сельскохозяйственные химикаты, включая минеральные удобрения, подлежат регистрации. В соответствии с Законом Казахстана от 21 июля 2007 г. № 302-III «О безопасности химических продуктов» минеральные удобрения должны были быть зарегистрированы как химические продукты. Пестициды и яды должны быть зарегистрированы в соответствии с постановлением Правительства республики от 30 ноября 2011 г. № 1396 «Об утверждении правил регистрации и производственных испытаний и государственной регистрации пестицидов». Согласно этим двум документам регистрационные требования для химических продуктов, пестицидов и ядов одинаковы для всех претендентов.

Гармонизация норм по содержанию пестицидов и тетрациклина в продуктах питания

Согласно п. 2 ст. 57 Договора о ЕАЭС страны — его члены устанавливают к продукции единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования. Учреждение таких единых требований относится к сфере чувствительных вопросов, решения по которым принимаются консен-

сусом¹. Согласно единым санитарно-эпидемиологическим требованиям ЕАЭС [11] для продовольственного сырья растительного происхождения обязательна информация об использовании пестицидов при возделывании культур, фумигации, борьбы с вредителями. Для продовольственного сырья животного происхождения обязательна информация об использовании пестицидов для борьбы с эктопаразитами или заболеваниями, для обработки помещений, водоемов, пчелиных семейств с указанием наименования. Ввоз и оборот продовольственного сырья растительного и животного происхождения, не имеющего информации о применении пестицидов, не допускается.

В настоящее время единые требования рассматриваются как вторичный документ по отношению к техническому регламенту и применяются в части, не противоречащей техническому регламенту. Согласно ст. 13 технического регламента «О безопасности пищевой продукции» «продовольственное сырье растительного происхождения используется для производства пищевой продукции при наличии информации о применении пестицидов при выращивании соответствующих растений, фумигации производственных помещений и тары» [12]. В таком сырье могут содержаться остатки пестицидов, не разрешенных к применению на территории РФ, но пределы остатков по ним установлены и применяются к импортной продукции. Определение остаточных количеств пестицидов, за исключением глобальных загрязнителей, проводится на основании информации об их применении, предоставляемой производителем (поставщиком) при ввозе или поставке на переработку. Глобальные загрязнители контролируются во всех видах продовольственного сырья. Это гексахлорциклогексан (альфа-, бета-, гамма-изомеры), ДДТ и его метаболиты. В зерне и продуктах переработки контролируются также ртутьорганические пестициды, 2,4-Д кислота, ее соли и эфиры. В рыбе и продуктах переработки контролируется также 2,4-Д кислота, ее соли и эфиры.

Особые условия установлены для продукции детского питания. Так, в частности, при производстве мясной продукции не допускается использования продовольственного сырья, полученного с применением глобальных загрязнителей ГХЦГ и ДДТ. Их уровни контролируются в зависимости от возраста детей [12]. Не допускается использования продовольственного сырья, полученного с применением многих других пестицидов — дисульфотона, фенсульфотона, фентина, галоксифопа, гептахлора, нитрофена, омэтоата, тербуфоса, алдрина, диэлдрина, андрина [12].

Приложения к Единым санитарно-эпидемиологическим требованиям ЕАЭС в части, касающейся содержания остаточных количеств пестицидов, не применя-

1 В соответствии с п. 20 приложения № 2 к Регламенту работы Евразийской экономической комиссии, утвержденному решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98.

ются для выпуска в обращение зерна, подпадающего под технический регламент Таможенного союза «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011) [13]. До 1 января 2016 г. в части, касающейся содержания остаточных количеств пестицидов, допущено производство и выпуск в обращение пищевой продукции в соответствии с обязательными требованиями законодательства государства — члена ЕАЭС. Обязательства Российской Федерации по п. 981 Доклада Рабочей группы относятся к пестицидам, остаточные количества которых контролируются. Общая характеристика этих веществ приведена в табл. 2, в последней колонке которой указаны химикаты, разрешенные к применению на территории РФ и регистрируемые Россельхознадзором. Под пестицидами в ЕАЭС понимаются инсектициды, родентициды, фунгициды, гербициды, дефолианты, десиканты, фумиганты, противосходные средства и регуляторы роста растений (код 3808 ТН ВЭД ЕАЭС).

Таблица 2

Общая характеристика рассматриваемых пестицидов

Назначение по классификации «Кодекс Алиментариус»	Название	Наличие гигиенического норматива в ЕАЭС*	Наличие регистрации (пестициды включены в государственный каталог) [14]
Фунгицид	Карбендазим	+	+
Фунгицид	Хлороталонил	+	+
Акарицид	Клофентезин	+	—
Инсектицид	Лямбда-цигалотрин	+	+
Фунгицид	Ципродинил	+	+
Фунгицид	Фамоксадон	+	—
Фунгицид	Ипродион	+	—
Фунгицид	Крезоксим-метил	+	—
Фунгицид	Пиримикарб	+	—
Фунгицид	Пропамокарб	+	+
Фунгицид	Тиабендазол	+	+

* Согласно Приложению 15.1 к разд. 15 гл. II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) (в редакции решения Коллегии ЕЭК от 10 ноября 2015 г. № 149).

Одновременно тиабендазол (как антигельминтный препарат), цихалотрин (как инсектицид), а также тетрациклины (как противомикробные средства) учитываются Комиссией «Кодекс Алиментариус» в качестве ветеринарных препаратов.

Из табл. 2 видно, что для всех веществ, по которым Россия и Казахстан приняли обязательства, гигиенические нормативы существуют, хотя не все эти пестициды как таковые могут применяться в сельском хозяйстве Российской Федерации. Авторы выборочно провели сравнение нормативов по наиболее и наименее токсичным [15] из рассматриваемых веществ (табл. 3 и 4). В гр. 2 приведены нормативы РФ (справочно).

Таблица 3

Сравнение нормативов по допустимым уровням, МДУ, мг/кг, не более. Высокотоксичные вещества, канцерогены

	Национальные нормы	Региональные нормы	ТР ТС	«Кодекс Алиментариус»
Продукция	Постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 55 [16]	Решение КТС № 299 [11]	034/2013 — мясо 033/2013 — молоко 015/2011 — зерно 021/2011 — безопасность пищевой продукции (овощи и фрукты)	http://www.codexalimentarius.net/pestres/data/pesticides/details.html?id=81
1	2	3	4	5
Хлороталонил (разрешен в РФ)				
Вишня	0,5*	0,5	Нет в ТР ТС 021/2011	0,5
Капуста	Капуста брокколи и брюссельская — 5,0*, капуста кочанная и цветная — 1,0*	Капуста брокколи и брюссельская — 5,0; капуста кочанная и цветная — 1,0	Нет в ТР ТС 021/2011	Flowerhead brassicas (includes Broccoli; Broccoli, Chinese and Cauliflower) — 5 (2011)
Бананы	0,01*	0,01	Нет в ТР ТС 021/2011	15 (2013)
Зерно хлебных злаков				
Ипродийон				
Подсолнечник (семена)	0,5	0,5	ТР ТС 015/2011: 0,02	0,5
Миндаль	0,2*	0,2	Нет в ТР ТС 015/2011	0,2
Ячмень	2,0*	2,0	Нет в ТР ТС 015/2011	2,0
Крезоксим-метил				
Ячмень	0,1*	0,1	Нет в ТР ТС 015/2011	0,1
Грейпфрут	0,5*	0,5	Нет в ТР ТС 021/2011	0,5
Молоко	0,01*	0,01	Нет в ТР 033/2013	0,01
Пиримикарб				
Зерновые	Зерно хлебных злаков — 0,05*	Зерно хлебных злаков — 0,05	ТР ТС 015/2011 горох — 0,02	0,5 мг/кг зерновые, кроме риса
Мясо, яйца, молоко	Мясо млекопитающих (кроме морских животных); субпродукты млекопитающих, мясо, субпродукты и яйца птицы, молоко — 0,01*	Мясо млекопитающих, (кроме морских животных); субпродукты млекопитающих, мясо, субпродукты и яйца птицы, молоко — 0,01	Нет в ТР 034/2013 Нет в ТР 033/2013	Мясо и субпродукты млекопитающих, птицы — 0,01

Окончание табл. 3

Продукция	Национальные нормы	Региональные нормы	ТР ТС	«Кодекс Алиментариус»
	Постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 55 [16]	Решение КТС № 299 [11]	034/2013 — мясо 033/2013 — молоко 015/2011 — зерно 021/2011 — безопасность пищевой продукции (овощи и фрукты)	http://www.codexalimentarius.net/pestres/data/pesticides/details.html?id=81
1	2	3	4	5
Зерно хлебных злаков; кукуруза (зерно); просо, рис, горох, подсолнечник (семена, масло)	0,2	0,2	ТР ТС 015/2011: 0,2	Нет норм
Бананы	5,0*	5,0	Нет в ТР ТС 021/2011	5,0
Мясо, яйца	Почки крупного рогатого скота (КРС) — 1,0*; печень КРС — 0,3*; мясо КРС — 0,1*; мясо птицы — 0,05*; яйца — 0,1*	Почки КРС — 1,0; печень КРС — 0,3; мясо КРС — 0,1; мясо птицы — 0,05; яйца — 0,1	Нет в ТР ТС 034/2013	Почки КРС — 1; печень КРС — 0,3; мясо КРС — 0,1; мясо птицы — 0,05; яйца — 0,1
Молоко КРС	0,2*	0,2	Нет в ТР 033/2013	0,2

* МДУ и ВМДУ для импортируемой продукции.

Таблица 4

Сравнение нормативов по допустимым уровням, МДУ, мг/кг, не более. Малотоксичные вещества

	Национальные нормы	Региональные нормы	ТР ТС	«Кодекс Алиментарarius»
Продукция	Постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 55	Решение КТС № 299	034/2013 — мясо 033/2013 — молоко 015/2011 — зерно 021/2011 — безопасность пищевой продукции (овощи и фрукты)	http://www.codexalimentarius.net/pestres/data/pesticides/details.html?id=81
Ципродинил				
Молоко	0,0004*	0,0004	Нет в ТР ТС 033/2013	0,0004
Мясо, яйца	Субпродукты млекопитающих, яйца, мясо млекопитающих (кроме морских животных), мясо птицы и ее субпродукты — 0,01 0,01* 3,0*	Субпродукты млекопитающих, яйца, мясо млекопитающих (кроме морских животных), мясо птицы и ее субпродукты — 0,01 3,0	Нет в ТР ТС 034/2013	Яйца — 0,01
Ячмень	3,0*	3,0	Нет в ТР ТС 015/2011	3,0
Фамоксадон				
Мясо и субпродукты млекопитающих (кроме морских животных)	0,5*	0,5	Нет в ТР ТС 034/2013	0,5
Молоко	0,03*	0,03	Нет в ТР ТС 033/2013	0,03
Подсолнечник (семена, масло)	0,1	0,1	ТР ТС 015/2011: 0,1	Нет норм
Пропамокарб				
Шпинат	40,0*	40,0		40,0
Мясо и субпродукты млекопитающих (кроме морских животных) и птицы, молоко, яйца	0,01*	0,01	Нет в ТР ТС 034/2013 Нет в ТР ТС 033/2013	0,01
Перец сладкий, включая гвоздичный	3,0*	3,0	Нет в ТР ТС 021/2011	3,0

Хотя решение КТС № 299 действует до вступления в силу специальных технических регламентов (ТР), нетрудно заметить, что в ТР о безопасности пищевой продукции в целом, а также мяса и молока рассматриваемые пестициды не упоминаются, часть из них присутствует в ТР «О безопасности зерна», но имеется несовпадение как с национальными, так и с международными нормами по охвату продукции или допустимым уровням. При этом «Единые требования» прямо отдают приоритет ТР «О безопасности зерна». Тогда возникает вопрос о сфере распространения норматива на ипродион в подсолнечнике, например, установленного в «Единых требованиях». Представитель Роспотребнадзора А.В. Слепченко пояснил, что каждое государство применяет международный стандарт в той мере, которая необходима для защиты своего населения. В частности, вещества нормируются в соответствии с риском их потребления. Но в ситуации, когда международные и национальные нормы совпадают, а технический регламент («О безопасности зерна») устанавливает совершенно другие показатели, едва ли можно объяснить это разной структурой питания населения. На наш взгляд, странам ЕАЭС следует определиться, включать ли эти нормы в горизонтальные ТР, но тогда это надо делать последовательно, либо оставить их в виде Единых санитарных требований с учетом того, что в случае применения более жестких нормативов, если нет научного обоснования, действует непосредственно международный стандарт. Поскольку и Россия, и Казахстан сочли возможным применять нормы для хлороталонила, клофентезина, ципродинила, крезоксим-метила, ипродиона, пропамокарба, примикарба, тиабендазола, карбендазима, фамоксидона и лямбда-цихалотрина на уровне, установленном Комиссией «Кодекс Алиментариус», и Россия имплементировала их в свои нормативные документы, вопрос о включении таких норм в ТР стран ЕАЭС представляется чисто формальным.

Россия и Казахстан сохранили за собой право контролировать остатки антибиотика тетрациклина. По мнению Главного государственного санитарного врача РФ, «действующие европейские нормативы... созданы с учетом интересов экономики, а не охраны здоровья человека». В Российской Федерации подготовлены научные обоснования по оценке риска здоровью населения при поступлении антибиотиков тетрациклинового ряда с пищевой животноводческой продукцией [17]. В табл. 5 представлены МДУ тетрациклина в технических регламентах Таможенного союза (ТР ТС) и «Кодекс Алиментариус», из которой видно, что нормы ЕАЭС, представленные на сегодня в ТР ТС на мясо и молоко, в 2 раза более жесткие по мясу и в 100 раз — по молоку. Это требовало по условиям присоединения к организации всех четырех стран ЕАЭС научного обоснования.

Запрос о научном обосновании был подан странами-членами в рамках переговорного процесса о вступлении России в ВТО. Роспотребнадзор совместно с НИИ питания РАМН изучил возможность смягчения требований к МДУ остаточных количеств антибиотиков тетрациклиновой группы,

а также рактопамина в продуктах питания. Полученные в 2012 г. данные показывали, что если будут приняты нормативы «Кодекс Алиментариус», то допустимая суточная доза поступления тетрациклина для ряда некоторых групп населения, (детей от 1 года до 11 лет с 66-й процентильной группы, детей от 11 до 18 лет — в 97-м, и взрослых в 99-м процентиле) будет превышена, тогда как нагрузка с пищевыми продуктами, содержащими остаточные количества тетрациклинов на уровне МДУ, принятом в России, не выходит за границы неприемлемого риска для всех популяций детского и взрослого ее населения, а коэффициент опасности HQ во всех процентильных группах выборки имеет значение меньше единицы.

Таблица 5

Нормативы содержания тетрациклина в мясе и молоке, мг/кг

МДУ не более			
Товар	Органы	ТР ТС	«Кодекс Алиментариус»
Крупный рогатый скот	Мясо	0,1 (ТР ТС 034/2013)	0,2
	Печень	0,3 (том же ТР ТС)	0,6
	Почки	0,6 (—"–)	1,2
Свиньи	Мясо	0,1 (—"–)	0,2
	Шпик со шкурой	0,3 (—"–)	—
	Печень	0,3 (—"–)	0,6
	Почки	0,6 (—"–)	1,2
Молоко		Не допускается (менее 0,01 мг/л) (ТР ТС 033/2013)	0,1

Согласно санитарным правилам, принятым странами Таможенного союза, для продовольственного сырья животного происхождения обязательна информация о ветеринарных препаратах, применяемых для откорма, лечения и профилактики заболеваний с указанием наименования [11]. На основе такой информации контролируются антибиотики, не относящиеся к категории наиболее часто употребляемых в животноводстве. Из антибиотиков тетрациклиновой группы такая форма контроля принята для доксициклина.

Наиболее часто используемые в животноводстве и ветеринарии антибиотики тетрациклиновой группы — тетрациклин, окситетрациклин, хлортетрациклин. Они контролируются в мясе, мясопродуктах, субпродуктах убойного скота и птицы, рыбы прудовой и садкового содержания, продуктах пчеловодства. В частности, технический регламент на мясо [18] устанавливает запрет на антибиотики тетрациклиновой группы в мясе и субпродуктах (менее 0,01 мг/кг). Такие же нормы содержит российский СанПиН 2.3.2.1078-01. Раздел технического регламента, касающийся контроля антибиотиков на основе информации об их применении, вступает в силу после разработки соответствующих стандартов, содержащих правила и методы исследований, необходимые для исполнения указанного

требования. Речь идет о доксициклине, максимальные уровни остатков которого, установленные для крупного рогатого скота и свинины согласно ТР на мясо, колеблются от 0,1 до 0,6 мг/кг.

В 2010 г. Россельхознадзор признал проблему фиксации столь низкого уровня антибиотиков в мясной продукции [19]. Требование, устанавливающее нормы по содержанию тетрациклинов не выше 0,01 ед./г (10 мкг/кг), было невозможно выполнить, так как чувствительность стандартного метода составляла 10 мкг/кг и более. Россельхознадзор перешел на более чувствительный количественный метод, при котором определялось не более 1 мкг/кг, однако погрешность определения составляла 28%.

Решение о пропуске грузов должно было приниматься на основе следующих соображений: весь диапазон концентраций тетрациклинов разбивался на три области.

Первая область — концентрации менее 7,2 мкг/кг ($10 - 10 \times 0,28 = 10 - 2,8 = 7,2$) — область допустимых концентраций тетрациклинов. *Вторая область* — концентрации, превышающие 12,8 мкг/кг (допустимый предел концентрации плюс средняя погрешность определения) — область, при которой продукция признается непригодной в пищу людям. *Третья область* — концентрации 7,2...12,8 мкг/кг — область сомнительных концентраций, в которой вследствие погрешности измерения продукция может быть ошибочно отнесена как к пригодной, так и к непригодной в пищу людям. В последнем случае подконтрольные грузы следовало направлять на повторное исследование и по его результатам принимать решение.

Работа в новых международных условиях

В международных правовых актах и российском законодательстве объемы понятия «санитарный» (*sanitary*) не совпадают. В первом случае имеются в виду жизнь и здоровье человека и животных, во втором — жизнь и здоровье человека.

Санитарная охрана в странах ЕАЭС осуществляется через систему технических регламентов, в которых постепенно сосредотачиваются все обязательные санитарные требования к продукции и процессам. Решением КТС от 28 мая 2010 г. № 299 был утвержден единый перечень товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому контролю, в котором выделяется продукция, подлежащая государственной регистрации при первом ввозе (продукция детского питания, бытовая химия, предметы личной гигиены и др.). Документ содержит также Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), которые включают более 20 разделов. Перечень продукции и единые требования сокращаются по мере вступления в силу технических

регламентов, содержащих аналогичные условия. В 2015 г. Российская Федерация подала в Комитет по СФС-мерам нотификацию о проекте технического регламента о безопасности мяса птицы и продуктов его переработки¹.

В тексте Доклада Рабочей группы [4] указано на разделение полномочий надзорных органов: охрана жизни и здоровья человека, с одной стороны, возлагается на Роспотребнадзор, а обеспечение жизни и здоровья животных и растений, с другой — на Россельхознадзор. Санитарные меры в России основываются на законах «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [20] и «О качестве и безопасности пищевых продуктов» [21]. Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения устанавливает (ст. 15), что пищевые продукты и контактирующие с ними материалы должны соответствовать санитарно-эпидемиологическим требованиям. Обязательства о выполнении этих требований к продукции, ввозимой на территорию РФ, являются существенными условиями контрактов купли-продажи (ст. 16). Согласно Федеральному закону «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (ст. 17) для их изготовления (за исключением детского питания) допускается использование тех кормовых добавок, стимуляторов роста животных, лекарственных средств, пестицидов и агрохимикатов, которые прошли государственную регистрацию. Согласно ст. 21 качество и безопасность пищевых продуктов, ввозимых на территорию РФ, должны соответствовать требованиям нормативных документов. Это обязательство должно быть принято поставщиком в качестве существенного условия контракта. В специализированных пунктах пропуска должностные лица проводят досмотр ввозимых пищевых продуктов. Если продукты будут признаны опасными, они не допускаются к реализации. Владелец обязан в течение десяти дней вывезти их за пределы РФ. В противном случае товары конфискуются, направляются на экспертизу, по результатам которой утилизируются или уничтожаются.

Роспотребнадзор осуществляет функции по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов [22]. В частности, в его функции входит подготовка научно обоснованных нормативов в рамках ВТО на основе оценки риска:

- здоровью населения при поступлении рактопамина с пищевой животноводческой продукцией;
- допустимых уровней содержания нитратов в растениеводческой продукции;
- здоровью населения при поступлении в организм остаточного содержания антибиотиков тетрациклиновой группы в пищевой продукции;
- здоровью населения, связанного с поступлением *L. monocytogenes* с отдельными видами пищевой продукции.

¹ Отражено в нотификации № 93 за 2015 г.

Ведомство осуществляет гармонизацию своих нормативных документов с международными документами в области здорового питания. К таковым относятся:

- Глобальная стратегия ВОЗ в области безопасности пищевых продуктов;
- Соглашение ВТО по СФС;
- Глобальная стратегия по питанию, физической активности и здоровью;
- Свод рекомендаций по маркетингу пищевых продуктов и безалкогольных напитков, ориентированных на детей;
- стандарты Комиссии «Кодекс Алиментариус».

Утверждая направления деятельности на 2013 г., Федеральная служба по надзору в сфере охраны прав потребителей и благополучия человека считала основными задачами взаимодействия с ВТО и ОЭСР реализацию принципа транспарентности. В результате сведения об СФС-мерах должны были стать более доступными, так как налаживалось оперативное взаимодействие с органами санитарного надзора в государствах — членах ВТО. Роспотребнадзор направлял уведомления о разрабатываемых санитарных мерах в национальный центр уведомлений, готовил разъяснения по ним [23].

К названным направлениям в 2014 г. добавилась подготовка предложений к формированию позиции РФ при представительстве в международных организациях, включая Комиссию «Кодекс Алиментариус», МБЭ, Евразийскую экономическую комиссию [24]. Контактной точкой, осуществляющей взаимодействие России с Комиссией «Кодекс Алиментариус» является научно-исследовательский институт ФГБНУ «НИИ питания».

В 2015 г. позиция Роспотребнадзора в международных организациях стала более активной. Он защищает и продвигает интересы Российской Федерации при разработке правовых актов, регулирующих применение санитарных мер на территории ЕАЭС, на двух- и многосторонних переговорах, в формате межгосударственных и межправительственных организаций и объединений, международных организаций и агентств системы ООН. Кроме того, Роспотребнадзор представляет Российскую Федерацию при взаимодействии с Комитетом потребительской политики ОЭСР и с Генеральным директором по здравоохранению и защите потребителей Европейской комиссии (DG SANTE) [25].

Директор ФГБНУ «НИИ питания» В.А. Тутельян в выступлении на региональном совещании стран — членов ФАО/ВОЗ по повышению эффективности участия в деятельности Комиссии «Кодекс Алиментариус» с акцентом на обеспечение микробиологической безопасности пищевых продуктов 17–18 сентября 2015 г. озвучил некоторые результаты работы России комитетами Комиссией «Кодекс Алиментариус»:

- Россия представила обоснование нецелесообразности расширения использования консерванта низина (INS 234) (бактериоцин) в различных видах пищевых продуктов до проведения дополнительной оценки риска (комитет по пищевым добавкам);

- Россия внесла предложения, которые были включены в проекты документов «Продукты зерновые. Свод правил и норм по предотвращению и снижению загрязнения микотоксинами», «Свод правил и норм по предотвращению и снижению загрязнения риса мышьяком», дискуссионные документы о загрязнении микотоксинами специй. С учетом позиции России разработаны и утверждены «Нормы и правила по предотвращению и снижению загрязнения зерновых микотоксинами», МДУ содержания неорганического мышьяка в шелушенном рисе; дезоксиниваленола в ряде продуктов (комитет по загрязняющим примесям в пищевых продуктах);
- пищевые добавки *Brilliant Blue* (INS 133), *Caramel 1* (INS 150a) и *Sodium Nitrite* (INS 250) были исключены из допустимых к использованию в копченой рыбе (комитет по рыбе и рыбным продуктам);
- в приоритетном порядке в комитете по остаткам ветеринарных препаратов представители РФ обсуждают максимально допустимые уровни остатков ветеринарных препаратов и рекомендации по управлению рисками для монепантела, дерквантела, эмамектинабензоата, ивермектина, натрий-лазалоцида, димитридазола, ипронидазола, метронидазола, ронидазола;
- в комитете по гигиене специалисты страны работают над проектами рекомендаций и руководств по контролю *Trichinella spiralis* в свинине, нетифоидных сальмонелл в мясопродуктах из говядины и свинины.

Роспотребнадзор наделен полномочиями осуществлять государственную регистрацию товаров, включенных в раздел II Единого перечня товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) на таможенной границе и таможенной территории Таможенного союза, а также в случаях, предусмотренных его техническими регламентами [26]. Ведомство проводит социально-гигиенический мониторинг по 11 группам продуктов. Анализ проб пищевых продуктов проводится по санитарно-химическим, микробиологическим и физико-химическим (с 2013 г.) показателям.

Роспотребнадзор признает руководящие принципы Комиссии «Кодекс Алиментариус», в том числе рабочие принципы анализа риска в области безопасности пищевых продуктов, включающие системность и последовательность, структурный подход, функциональное разграничение оценки риска и мер по его предупреждению и минимизации, открытость и прозрачность, анализ и пересмотр результатов оценки риска в свете вновь полученных научных данных. Первый этап оценки риска — анализ рисков — осуществляют центры гигиены и эпидемиологии в субъектах РФ (их 86). Управление риском в форме надзора осуществляют управления Роспотребнадзора в субъектах РФ (их 85).

В области микробиологической безопасности нормируются следующие виды микроорганизмов:

- патогенные, в том числе сальмонеллы, *Listeria monocytogenes*, *Enterobacter sakazakii*, бактерии рода *Yersinia*, стафилококковые энтеротоксины;
- условно патогенные: количество мезофильных аэробных и факультативно анаэробных микроорганизмов (КМАФАнМ), бактерии группы

кишечных палочек (колиформы), *E.coli*, *S.aureus*, бактерии рода *Proteus*, сульфитредуцирующие клостридии, бактерии рода *Enterococcus*, дрожжи, плесени, *V. parahaemolyticus*, *B. cereus*, *Pseudomonusaeruginosa*, другие микроорганизмы, наличие которых существенно для требований промышленной стерильности консервированных продуктов.

Обмен информацией о безопасности пищевых продуктов осуществляется через международную сеть ИНФОСАН, а в пределах ведомства быстрое оповещение о пищевой продукции, не соответствующей нормативам, — через закрытый корпоративный портал <http://corp.gsen.ru>, электронный специализированный модуль «О сведениях и принимаемых мерах в отношении не соответствующей нормативным требованиям продукции».

В последние годы было всего несколько случаев введения со стороны ведомства ограничений на ввоз. Так, в рисовой каше под торговой маркой «REMEDIA» (Израиль), предназначенной для питания детей старше четырех месяцев, в марте 2012 г. обнаружены бактерии *Enterobacter Sakazakii*, вызывающие кишечные заболевания. Тогда же был запрещен ввоз сыров украинских производителей в связи с их несоответствием требованиям технического регламента по содержанию растительных жиров и отсутствием информации об их наличии на этикетке продукта [27].

В 2014 г. неблагополучной считалась ситуация, связанная с аварией на атомной электростанции в 2011 г. в Японии. В результате усиленного радиационного мониторинга грузов и продуктов питания из Японии были запрещены к ввозу грузы с признаками радиационного загрязнения [28].

В связи с ужесточением контрсанкций в 2015 г. Роспотребнадзор утвердил список лиц, уполномоченных принимать решение об изъятии и уничтожении запрещенной к ввозу продукции [29]. Кроме того, были внесены изменения в административный регламент, устанавливающий процедуру санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска на внешней границе РФ в части оформления решения о ввозе [29].

В августе 2015 г. реализация нескольких партий вин производства США приостановлена по решению Роспотребнадзора. Запрет на реализацию коснулся красного сухого вина «Гайзер Пик Мерло» (изготовитель — *GeyserPeak Winery*), белого полусухого вина производства *Crane Lake Cellars* — *Crane Lake Moscato*, *Gnarly Head Chardonnay* (*Dellicato Family Vinayards*). В продукции обнаружено высокое содержание фталатов, а в первых двух — пестицид бифеназат. По санитарно-токсикологическому показателю фталаты относятся к первому классу опасности.

Таким образом, помимо мер, пресекающих ввоз опасной продукции в России, Роспотребнадзор практикует изъятие из оборота выпущенной во внутреннее потребление импортной продукции. Можно привести следующие

щие примеры. В связи с выявлением превышения предельно допустимого уровня (ПФУ) кадмия, установленного ТР ТС «О безопасности зерна», при поставках арахиса (код ТН ВЭД ТС 1202) в Россию Россельхознадзор усилил контроль над ввозом такой продукции из США, Аргентины, Бразилии, Индии и Китая. Ввоз на территорию РФ арахиса из США возможен только по результатам каждой партии ввозимой продукции лабораторных исследований подведомственными Россельхознадзору учреждениями с обязательным исследованием на остаточное содержание кадмия [30]. Другие примеры (присутствие патогенных и санитарно показательных микроорганизмов, антибиотиков и т.п.), содержатся в письмах Россельхознадзора от 18 декабря 2014 г. № ФС-НВ-8/25126, от 21 января 2015 г. № ФС-АС-8/638, от 25 декабря 2014 г. № ФС-АС-8/25682, от 14 января 2015 г. № ФС-НВ-8/130, от 15 января 2015 г. № ФС-НВ-8/313, от 20 января 2015 г. № ФС-НВ-8/509, от 2 февраля 2015 г. № ФС-ЕН-8/1300, от 19 февраля 2015 г. № ФС-АР-8/826-5, от 3 марта 2015 г. № ФС-АР-8/848-5, от 10 марта 2015 г. № ФС-АР-8/860-6.

Нормативной основой взаимодействия Роспотребнадзора и Россельхознадзора с международными организациями является постановление Правительства РФ от 3 июня 2003 г. № 323 «Об утверждении межведомственного распределения обязанностей по обеспечению участия Российской Федерации в международных организациях системы ООН». Согласно этому документу как в ФАО, так и в Комиссии «Кодекс Алиментариус» представительство осуществляют Роспотребнадзор наряду с Минсельхозом (а также Росрыболовство)¹.

По отношению же к предмету регулирования функции двух контролирующих органов входят в противоречие. Речь идет о микроорганизмах, имеющих санитарное значение для человека, но не являющихся зоонозами. На международном уровне методами оценки риска, отбора проб и контроля таких микроорганизмов занимается Комиссия «Кодекс Алиментариус», с которой активно сотрудничает Роспотребнадзор, а болезнями животных, влияющими на международную торговлю, — Всемирная организация здоровья животных, на основе кодексов которой работает Россельхознадзор. В рамках «Кодекс Алиментариус» позиции стран озвучивают уполномоченные государственные органы (Россельхознадзор). При этом на практике в заседаниях принимают участие в качестве экспертов представители научных институтов — НИИ питания РАН. Однако при контроле грузов, подпадающих под компетенцию Россельхознадзора, — мяса, птицы, рыбы — ведомство выявляет не столько зоонозы, сколько микроорганизмы санитарного значения для здоровья человека, при том что, как отмечалось, оно едва ли вовлечено в разработку международных методик такого контроля. Большая часть ввозимых грузов задерживается Россельхознадзором именно из-за наличия микроорганизмов на сырых про-

¹ В то же время в данном документе отсутствуют МБЭ и МКЗР.

дуктах. Основание для подобных действий дают установки МБЭ. В публикации [31] обсуждается роль и ответственность ветеринарных служб в области безопасности пищи, МБЭ предоставляет странам-членам руководство, позволяющее преследовать цели безопасности пищи, основываясь на своих и «Кодекс Алиментариус» стандартах, изложенных в национальном регулировании и требованиях стран-импортеров, а также указывая на ключевую роль ветеринарных служб в обеспечении безопасности пищи. Соответствующие главы есть в Кодексе здоровья наземных животных: «The role of the Veterinary Services in food safety» (гл. 6.1), «Control of biological hazards of animal health and public health importance through ante- and post-mortem meat inspection» (гл. 6.2).

Анализ ограничительных мер, вводимых в России, показывает, что именно безопасность пищи — причиной чрезвычайно большого количества вводимых Россельхознадзором ограничений, несопоставимого с практикой любой другой страны. Далеко не все такого рода ограничения, особенно если они имеют форму усиленного лабораторного контроля, нотифицируются в ВТО.

Роль ФАО в гармонизации СФС-законодательства стран ЕАЭС

Данная статья базируется на определенном наборе обязательств стран — членов ЕАЭС перед ВТО. На их примере мы стремимся проследить взаимосвязь между теми выгодами, которые может принести стране членство в различных торговых соглашениях и международных организациях. В литературе различают два подхода к торговым переговорам. Основанный на власти подход — ситуация, когда правительства заключают сделку, не согласовав прежде принципов переговоров. При подходе, основанном на правилах, правительства определяют и согласуют принципы, которыми участники должны руководствоваться при последующих переговорах. Подход, воплощенный в ГАТТ/ВТО, основан на последнем типе [31]. Исключением является процесс вступления в ВТО, при котором переговоры ведутся по предопределенным правилам. Когда вступающая страна склонна к протекционизму, такое принудительное лишение ее дискреционных полномочий может формировать общественное мнение не в пользу членства в организации, если потенциальные выгоды не начнут себя проявлять.

В отличие от НАФТА или ЕС страны ЕАЭС в гораздо меньшей степени развивают торговлю внутри региона, чем за пределами блока. При таком положении вещей для успешной работы в ВТО странам ЕАЭС важно формализовать свои общие экономические интересы. Известно, что самые успешные блоки при ведении переговоров были сформированы союзами стран — поставщиков сырьевых товаров, таких как ОПЕК или Кернская группа. У обоих блоков были единые интересы в достижении либерализации в общем экспортном секторе — нефти и сельскохозяйственной продукции соответственно [31]. Таким образом, интеграция членов ЕАЭС как таковая делает более эффективным их членство в ВТО, где страны стремятся достичь, вероятно, основных целей.

Теории, объясняющие, почему страны вступают между собой в торговые переговоры, обращаются большей частью к таможенным тарифам. Причины же, по которым согласовываются нетарифные меры, привлекают меньше внимания исследователей.

Аргумент, апеллирующий к обязательствам как «внешнему якорю», часто используют в обсуждениях выгоды от вступления в ВТО. Это понятие, возникшее в литературе по макроэкономике, фиксируется на той идее, что, при наличии большого числа стратегических целей и условий будет трудно достичь консенсуса без какого-либо «внешнего якоря». ВТО или региональное соглашение помогают сфокусировать политику, выступая в качестве арбитражного механизма в случае отличающихся политических мнений участников [31]. В ситуации со странами ЕАЭС, практически одновременно согласовавших условия членства в ВТО и Таможенном союзе, правила ВТО служат естественным «внешним якорем» для положений регионального соглашения. Например, обязательства Армении предусматривают, что если страна решит установить систему надзора за болезнями растений и животных, это следует делать на основе соответствующих соглашений ВТО. Армения делает это, присоединяясь к соглашениям ЕАЭС, но они также содержат в своей основе правила ВТО. В развитие данной идеи мы предлагаем тезис о «движущей силе» ВТО для стран ЕАЭС, которая создается за счет все более высоких обязательств каждой вновь вступившей в ВТО страны, принимаемых ею от имени всего союза. Обязательства Киргизии в 1993 г. и Армении в 2003 г. содержат выраженное в общей форме обязательство по гармонизации санитарных стандартов с международными нормами в соответствии с Соглашением ВТО по СФС. Россия в 2012 г. гарантирует, что меры, не основанные на международных стандартах, будут вводиться при их научном обосновании, что в общем тоже соответствует соглашению ВТО по СФС. Конкретизируются обязательства по применению международных норм по списку пестицидов и ветеринарных препаратов. При наличии сложного национального законодательства, которым регулируется содержание химикатов, это дает возможность определить приоритеты. Работа над новыми нормами в рамках международных соглашений — «Кодекса Алиментариус», Роттердамской или Минаматской конвенций — становится условием для развития внутренних мер санитарной защиты. Обязательства Казахстана прямо подтверждают, что приоритетом над национальными или региональными нормами обладает международный стандарт (если не предоставлено научное обоснование). И это окончательно замыкает ЕАЭС в круг международной проблематики. Роль идей и знаний в международном сотрудничестве рассматривается в теории международных отношений «*weakly cognitivist*», обсуждающей «эпистемологическое сообщество», которое формирует и развивает международные режимы. Термин «эпистемологическое сообщество» был определен Хаасом как «сеть профессионалов с признанными экспертными знаниями и компетентностью в определенной области, чьи знания востребованы для формирования политики в данной области» [31]. Дрейк и Николэидис утверждают, что, «ставя вопросы, задавая и предлагая варианты политических решений,

сообщество предоставляет правительствам основания, на которых можно определить или пересмотреть их национальные интересы и достичь целей многостороннего сотрудничества» [31].

Некоторые исследователи обращают внимание, что подписание международного торгового соглашения выступает своего рода «сигнальным устройством» [Ibid.]. Например, членство в ВТО обеспечило мощный стимул к «открытию» Китая по отношению к остальному миру. Россия является членом Комиссии «Кодекс Алиментариус» с 1993 г., но этот факт был малоизвестен до присоединения страны к ВТО, после чего началось активное сотрудничество ученых и представителей Правительства РФ с этой международной организацией. Одновременно нельзя не заметить, что работа правительственных агентств становится более эффективной. Примером может служить та скорость (три года), с которой рассматриваемые в статье обязательства перед ВТО были имплементированы в законодательство РФ.

В контексте международных организаций теория «*weakly cognitivist*» утверждает, что процесс обучения влечет изменение в восприятии правительством его интересов. Основываясь на таком подходе, ФАО строит свою работу со странами СНГ.

Выводы

В качестве базы для гармонизации своего санитарного законодательства страны ЕАЭС выбрали международную основу, о чем говорится в ст. 56 Договора о ЕАЭС. Стандарты «Кодекс Алиментариус» как результат интеллектуальных усилий мирового сообщества в борьбе за безопасность пищевых продуктов оказались приемлемыми для этих целей, ведущих не только к росту внешней торговли стран союза, но и к развитию внутрирегиональной торговли. Государства ЕАЭС не являются главными поставщиками пищевой продукции на мировой рынок. Большая часть этого рынка принадлежит развитым странам, активно работающим в комитетах «Кодекс Алиментариус». Опыт последних лет, показал, что эксперты разных стран могут находить общие интересы и объединять свои усилия в борьбе с новыми вызовами, возникающими по мере развития пищевых технологий, на самых актуальных их направлениях. Согласование различных норм регионального и национального уровней с международными стандартами помогает сформировать простую и понятную структуру нормативного регулирования, что закладывает фундамент единого рынка пищевой продукции стран ЕАЭС.

Литература

- [1] 70 лет ФАО (1945–2015). ФАО, 2015. URL: <<http://www.fao.org/3/a-i5142r.pdf>>.

- [2] Report of the working party on the accession of the Kyrgyz Republic. WT/ACC/KGZ/26 31 July 1998. URL: <https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#rus>.
- [3] Report of the working party on the accession of the Republic of Armenia. WT/ACC/ARM/23 26 November 2002. URL: <https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#rus>.
- [4] Доклад Рабочей группы по присоединению Российской Федерации к Всемирной торговой организации (принят 16–17 ноября 2011 г.). Правовая база «Консультант-плюс».
- [5] О Координационном совете Единой информационной системы по техническому регулированию при Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии: приказ Ростехрегулирования от 14 января 2008 г. № 37. Правовая база «Консультант-плюс».
- [6] Об официальном опубликовании международных договоров в рамках Евразийского экономического союза, международных договоров Евразийского экономического союза, заключаемых с третьими государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями, решений органов Евразийского экономического союза: решение Высшего Евразийского экономического совета от 21 ноября 2014 г. № 90. Правовая база «Консультант-плюс».
- [7] Report of the Working Party on the Accession of the Republic of Kazakhstan. WT/ACC/KAZ/93 23 JUNE 2015. URL: <https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#rus>.
- [8] О внесении изменений в Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю): решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 889. Правовая база «Консультант-плюс».
- [9] О применении международных стандартов, рекомендаций и руководств: решение КТС от 22 июня 2011 г. № 721. Правовая база «Консультант-плюс».
- [10] International standards and the WTO TBT Agreement: improving governance for regulatory alignment // Staff Working Paper ERSD-2013-06. 25 April. 2013. URL: <https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201306_e.htm>.
- [11] Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю): решение КТС от 28 мая 2010 г. № 299. Правовая база «Консультант-плюс».

- [12] О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»: решение КТС от 9 декабря 2011 г. № 880. Правовая база «Консультант-плюс».
- [13] О внесении изменений в Решение Комиссии таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299: решение Коллегии ЕАЭС от 10 ноября 2015 г. № 149. Правовая база «Консультант-плюс».
- [14] Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории РФ, 2015. URL: <http://www.pesticidy.ru/ps-content/literature/files/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%B%D0%BE%D0%B3_2015_2743_instructions.pdf>.
- [15] Pesticides Database — Chemicals. URL: <http://www.pesticideinfo.org/Detail_Chemical.jsp?Rec_Id=PC34550>.
- [16] Об утверждении ГН 1.2.3111-13 «Гигиенические нормативы содержания пестицидов в объектах окружающей среды (перечень): постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 21 октября 2013 г. № 55 (с изм. от 27 августа 2015 г.). Правовая база «Консультант-плюс».
- [17] О надзоре за производством и оборотом пищевой продукции: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14 июня 2013 г. № 30. Правовая база «Консультант-плюс».
- [18] О техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции»: решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 ноября 2013 г. № 68. Правовая база «Консультант-плюс».
- [19] О схеме использования продукции животного происхождения, содержащей остатки антибиотиков: письмо Россельхознадзора от 13 января 2010 г. № ФС-НВ-2/51. Правовая база «Консультант-плюс».
- [20] О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ. Правовая база «Консультант-плюс».
- [21] О качестве и безопасности пищевых продуктов: федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ. Правовая база «Консультант-плюс».
- [22] О внесении изменений в Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»: Указ Президента РФ от 19 марта 2013 г. № 213 № 52-ФЗ. Правовая база «Консультант-плюс».

- [23] Об утверждении основных направлений деятельности Роспотребнадзора, его органов и организаций на 2013 год: приказ Роспотребнадзора от 6 ноября 2012 г. № 1067. Правовая база «Консультант-плюс».
- [24] Об утверждении основных направлений деятельности Роспотребнадзора, его органов и организаций на 2014 год: приказ Роспотребнадзора от 23 октября 2013 г. № 781. Правовая база «Консультант-плюс».
- [25] Об утверждении основных направлений деятельности Роспотребнадзора, его органов и организаций на 2015 год: приказ Роспотребнадзора от 28 октября 2014 г. № 1077. Правовая база «Консультант-плюс».
- [26] О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном осуществлять государственную регистрацию товаров и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам государственной регистрации отдельных видов продукции: постановление Правительства РФ от 28 августа 2012 г. № 866. Правовая база «Консультант-плюс».
- [27] О надзоре за производством и оборотом молока и молочной продукции: постановление Главного государственного санитарного врача от 9 июля 2013 г. № 33. Правовая база «Консультант-плюс».
- [28] Об усилении мероприятий по санитарной охране территории Российской Федерации: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 24 февраля 2014 г. № 8. Правовая база «Консультант-плюс».
- [29] О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 774: приказ Роспотребнадзора от 5 августа 2015 г. № 636. Правовая база «Консультант-плюс».
- [30] Письмо Россельхознадзора от 3 апреля 2015 г. № ФС-ЕН-3/5331. Правовая база «Консультант-плюс».
- [31] Sixty Years of the Multilateral Trading System: Achievements and Challenges // World Trade Report 2007. URL: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr07_e.htm>.

Zhiryaeva E., Heilandt T.¹

The role of international organizations in sanitary regulation development in EEU

The question of how efforts and resources of FAO promote the development of EEU countries integration through sanitary standards harmonization is investigated in the article. The analysis of Russian Federation measures shows that food safety is the most common reason of large number of import restrictions. EEU integration as such makes more effective countries WTO membership where they seek to achieve probably main objectives. WTO rules serve as “an external anchor” for the provisions of the regional agreement. In development of this idea authors offer the thesis of “driving force” of the WTO for the EEU countries which is created at the expense of more and more high obligations of each country accessing WTO, accepted by it on behalf of all Union. It puts the countries in a situation when new norms development within the international agreements becomes inevitable condition for development of internal sanitary protection measures. Coordination of various norms of the regional and national level with the international standards helps to create simple and clear regulation structure that lays the foundation for the uniform market of food products at the EEU territory.

Key words: *sanitary measures; report of the working group; harmonization; transparency; pesticides; foodstuff; international organizations; trade cooperation; Codex Alimentarius; FAO.*

Статья поступила в редакцию 17 августа 2015 г.

¹ Zhiryaeva Elena — associate professor Economic theory and applied economics chair North-West Institute of Management, RANEPА candidate of technical sciences, member of the FAO expert group for CIS. E-mail: zhiryaeva@szags.ru. Heilandt Tom — secretary of the Codex Alimentarius Commission. E-mail: tom.heilandt@fao.org.