

Система контроля безопасности пищевой продукции в Европейском Союзе и Евразийском экономическом союзе

Приведено сравнение законодательства и институтов в сфере безопасности пищевой продукции в двух союзах на наднациональном и страновом уровнях. Представлены выводы, сделанные по результатам сравнения, о ключевых различиях в системах контроля безопасности пищевой продукции обоих названных союзов.

Ключевые слова: безопасность пищевой продукции, система контроля, Европейский Союз, Евразийский экономический союз.

Введение

Система наблюдения и контроля безопасности пищевых продуктов и здоровья животных и растений является важным элементом единого рынка в Европейском Союзе (ЕС) и Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Свободное перемещение товаров (первая из четырех основных свобод ЕС и ЕАЭС) на территории интеграционного объединения зависит от правильного функционирования системы оценки и контроля безопасности пищевых продуктов и здоровья животных и растений. Санитарные и фитосанитарные меры (СФС-меры) — неотъемлемая часть системы контроля безопасности пищевой продукции и одновременно барьер для свободного движения товаров внутри союза. Избежать их применения можно только при условии обеспечения эффективной системы профилактического контроля. Признавая продовольственную безопасность самоцелью соответствующей политики, важно также отметить, что продовольственная безопасность есть основа свободного движения товаров.

¹ Сэдик Дэвид — старший специалист отделения сельскохозяйственной политики регионального отделения ФАО для Европы и Центральной Азии. E-mail: <David.Sedik@fao.org>. Ульбрихт Карл — экономист в сфере безопасности пищевой продукции, независимый консультант. E-mail: <<http://www.fao.org/word/regional/REV>>. Джаманкулов Нуриддин — консультант по вопросам технического регулирования и СФС-мерам в торговле. E-mail: <<http://www.fao.org/word/regional/REV>>.

Настоящий анализ систем контроля безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС проведен для оценки их способности установить эффективный контроль безопасности пищевой продукции, обеспечивающий тем самым свободное движение товаров в рамках единого рынка. Это сравнительный анализ систем, обеспечивающих продовольственную безопасность через применение санитарных и фитосанитарных мер в ЕС и ЕАЭС (вставка 1). Анализ охватывает как центральные, так и национальные институты, обеспечивающие продовольственную безопасность в странах рассматриваемых экономических союзов. Сначала приводится сравнение законов, институтов регулирования вопросов безопасности пищевой продукции в двух союзах на наднациональном уровне, а затем описываются и сравниваются системы безопасности пищевой продукции на страновом уровне в обоих союзах. В завершение статьи представлено комплексное заключение, содержащее выводы о ключевых различиях в системах контроля безопасности пищевой продукции ЕС и ЕАЭС.

Вставка 1. Определение СФС-мер в Соглашении ВТО по применению СФС

- «1. Санитарная или фитосанитарная мера — любая мера, применяемая:
- a) для защиты жизни или здоровья животных или растений в пределах территории члена от рисков, возникающих в связи с проникновением, укоренением или распространением вредителей, заболеваний, вредных организмов — переносчиков болезней, или болезнетворных организмов;
 - b) для защиты жизни или здоровья людей или животных в пределах территории члена от рисков, возникающих от добавок, загрязняющих веществ, токсинов или болезнетворных организмов в пищевых продуктах, напитках или кормах;
 - c) для защиты жизни или здоровья людей в пределах территории члена от рисков, возникающих в связи с болезнями, переносимыми животными, растениями или продукцией из них, либо в связи с проникновением, укоренением или распространением вредителей;
 - d) для предотвращения или ограничения другого ущерба в пределах территории члена, причиняемого проникновением, укоренением или распространением вредителей.

К числу санитарных или фитосанитарных мер относятся все соответствующие законы, постановления, правила, требования и процедуры, охватывающие, в том числе, требования к конечному продукту; методы обработки и производства; процедуры испытания, инспектирования, сертификации и одобрения; карантинные правила, включая соответствующие требования, связанные с перевозкой животных или растений или материалов, необходимых для их жизнедеятельности во время перевозки; положения в отношении соответствующих статистических методов, процедур отбора проб и методов оценки риска; требования к упаковке и маркировке, непосредственно направленные на обеспечение безопасности пищевых продуктов».

Источник: [1, Приложение А (Определения)].

По нашему мнению, существуют кардинальные различия между системами безопасности пищевой продукции в рассматриваемых союзах как на центральном, так и на страновом уровнях. Масштабное реформирование системы контроля безопасности пищевой продукции ЕС в 2000-х годах привело к передаче значительной части полномочий принятия решений институтам ЕС. В ЕАЭС центральных органов, аналогичных существующим в ЕС, очень мало, если таковые вообще имеются. В действительности, несмотря на существование Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), в ЕАЭС действует чрезвычайно децентрализованная система управления продовольственной безопасностью. В то время как в ЕС на страновом уровне роли и функции учреждений относительно ясны, в странах ЕАЭС они не так четко определены или хорошо осознаваемы. Существуют также серьезные различия в процессах присоединения новых членов в двух союзах. Если в ЕС — это долгий и преобразовательный процесс, в ЕАЭС он носит больше политический характер. Наконец, в то время как в ЕС система контроля безопасности пищевой продукции кажется относительно эффективной, мы обнаруживаем, что в ЕАЭС отсутствуют общие для союза правила, касающиеся систем национального контроля, а это означает отсутствие гарантий их согласованности и всеобъемлющего характера.

А. Институты продовольственной безопасности и управление в ЕС и ЕАЭС: наднациональный уровень

Каждый экономический союз борется за баланс власти между государствами-членами и наднациональными органами. Первая часть статьи посвящена вопросам управления СФС-мерами в рамках ЕС и ЕАЭС, определения компетенций регулирования на наднациональном уровне. Наднациональные институты в экономическом союзе можно отличить от межправительственных учреждений по характеру процесса принятия решений. В то время как наднациональному органу передаются определенные ограниченные полномочия по принятию решений в определенной сфере правительствами государств-членов, в межправительственных учреждениях имеет место совместное принятие решений представителями государств-членов. Например, такой орган ЕС, как Европейская комиссия (ЕК), имеет наднациональные полномочия, но она обладает ими только в той степени, в какой они возложены на нее государствами-членами¹.

¹ В описании компетенций ЕАЭС в Приложении I к Договору о ЕАЭС [2] намеренно избегается термин «наднациональный». Мы используем этот термин в случае, если полномочия по принятию решений в какой-либо сфере в определенной степени делегируются правительствами государств-членов. Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) обладает полномочиями разрабатывать и принимать решения по вопросам функционирования единого рынка, являющиеся обязательными для государств — членов ЕАЭС. В целом мы согласны с С. Робертс и А. Мошес [3], что ЕАЭС — это, скорее, межправительственное, чем наднациональное, образование.

Для начала рассмотрим законодательство о безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС, а затем проведем анализ институтов, обеспечивающих продовольственную безопасность в двух экономических союзах. Затем мы рассмотрим принципы политики безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС и их исполнение. Наконец, проанализируем, каким образом и в какой степени международные стандарты безопасности пищевой продукции интегрированы в законодательство, а также как функционирует система наблюдения и контроля безопасности пищевой продукции.

1. Законодательные основы безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС

В ЕС существуют три основных вида законодательных актов: регламенты, директивы и решения (табл. 1). Кроме того, ЕС может выпускать рекомендации, носящие необязательный для исполнения характер. Регламенты имеют сходство с национальным законодательством с той разницей, что они применимы ко всем странам ЕС. Регламенты относятся к наднациональному законодательству. Директивы устанавливают общие правила, которые должны быть перенесены в национальное законодательство каждой страны по усмотрению государственных органов. Решения касаются только определенного вопроса и конкретно указанных лиц или организаций.

С помощью директив в ЕС устанавливаются конечные результаты, которых все государства — члены ЕС должны достичь. Затем национальным властям предоставляется выбор формы и способа достижения результатов. Директивы применяются для приведения различных национальных законов в соответствие друг с другом, и особенно часто в вопросах, влияющих на функционирование единого рынка (например, стандарты безопасности продукта). Каждая директива содержит срок, в течение которого государства-члены должны принять меры на национальном уровне, обеспечивающие перенос обязательств, принятых в рамках директивы, в национальное законодательство. Государства-члены должны представить ЕК тексты таких мер. Затем комиссия проверяет их, чтобы убедиться, что вследствие их применения достигаются результаты согласно требованиям директивы.

Два органа ЕЭК, Совет и Коллегия, имеют право издавать три вида законодательных актов: нормативные решения, административные распоряжения и необязательные для исполнения рекомендации. Решения Совета и Коллегии ЕЭК относятся к законодательству ЕАЭС и подлежат непосредственному применению в государствах-членах. Они аналогичны регламентам Европейского Союза. Совет и Коллегия ЕЭК также издают распоряжения, определяющие функции, задачи, права и обязанности организации или сотрудника. Наконец, два данных органа ЕАЭС издают необязывающие рекомендации.

Таблица 1

Правовые инструменты в ЕС и ЕАЭС

Характер правового документа	ЕС	ЕАЭС
Наднациональное законодательство, применимо ко всем странам-членам	Регламент ЕС	Решение совета ЕЭК Решение Коллегии ЕЭК
Общие правила, которые должны быть перенесены в национальное законодательство каждой страны в соответствии с решениями государственных органов	Директива ЕС	Не существует
Документы, определяющие функции, задачи, права и обязанности административных структур и сотрудников для реализации прав и обязанностей в рамках конкретной административной задачи деятельности организации	Нет	Распоряжение Совета ЕЭК Распоряжение Коллегии ЕЭК
Правовой документ, являющийся обязательным к исполнению для лиц, организаций или государств-членов, как правило, решения комиссии. Например, постановления о предлагаемых слияниях и ежедневных сельскохозяйственных вопросах (скажем, об установлении стандартных цен на овощи)	Решения ЕС	Нет
Не имеющие обязывающей силы рекомендации	Рекомендация ЕС	Рекомендация Совета ЕЭК Рекомендация Коллегии ЕЭК

Источник: [2, Приложение 1];

URL: <http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_en.htm>.

2. Институты безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС

Если для правовых инструментов, имеющих в распоряжении наднациональных институтов ЕС и ЕАЭС, характерны определенные схожие черты, то их компетенции в области безопасности пищевой продукции и политики обеспечения безопасности сельского хозяйства совершенно различны. Данный раздел посвящен изучению этих институтов, при этом особое внимание в нем уделяется полномочиям, которыми они обладают для разработки и реализации политики в сфере безопасности пищевой продукции. И здесь прослеживаются четкие различия между ЕС и ЕАЭС в отношении разработки политики (наднациональный и межправительственный уровни соответственно), независимости научной оценки риска государствами-членами, а также реализации и обеспечения исполнения политики. В ЕС существуют отдельные, имеющие необходимое ресурсное обеспечение структуры, на которые возлагаются функции разработки и принятия политики, предоставления независимых научных консультаций, осуществления надзора за деятельностью национальных систем управления, а также исполь-

зование систем быстрого оповещения и уведомления. В ЕАЭС, хотя и существуют органы, отвечающие за разработку и принятие соответствующей политики, функция выработки политики не обладает достаточной независимостью от государств-членов, в то время как некоторые другие функции — осуществление надзора за деятельностью национальных систем контроля, быстрого оповещения и уведомления — существенно слабозразвиты.

Европейский Союз

Европейская комиссия играет ключевую роль в разработке политики в области безопасности пищевой продукции, хотя она делает это при участии Европейского парламента с использованием экспертных консультаций и докладов Европейского агентства по безопасности продуктов питания European Food Safety Authority (EFSA) и Агентства по продовольствию и ветеринарии Food and Veterinary Office (FVO) (табл. 2). Комиссия получает полномочия согласно ст. 17 Лиссабонского договора, а в части СФС-мер — согласно ст. 4(2) Договора о функционировании Европейского Союза.

Таблица 2
Реализация на наднациональном уровне основных функций в сфере безопасности пищевой продукции: распределение задач между органами управления

Функция	ЕС	ЕАЭС
Разработка политики	Европейская комиссия	Евразийская экономическая комиссия
Утверждение политики	Европейская комиссия, Европейский парламент	Высший евразийский экономический совет Евразийский межправительственный совет Евразийская экономическая комиссия
Предоставление научных консультаций	Европейское агентство по безопасности продуктов питания (EFSA)	Нет. Только на страновом уровне
Системы проверок и надзора	Агентство по продовольствию и ветеринарии (FVO)	Нет
Системы быстрого реагирования и оповещения	Система оповещения об угрозах здоровью растений ЕС (EUROPHYT), Европейская служба быстрого оповещения о загрязненности пищевых продуктов и кормов для животных (RASFF), Система торгового контроля и экспертизы (TRACES)	Нет

Источник: Лиссабонский договор; Регламент 178/2002 [4]; Регламент 882/2004 [5]; сайт Европейской комиссии: [2].

Роль комиссии заключается в разработке политики и законодательства. Ее работа основывается на качественной информационной базе, поскольку в оценке рисков и разработке соответствующей политики она может опираться на научную позицию EFSA и данные, выработанные через системы аудита и быстрого оповещения FVO. При этом существуют аспекты, благодаря сравнению которых в ЕС и других странах (в том числе членах ЕАЭС) можно прийти к выводу, что ЕС оказывается даже слишком эффективным:

- в ответ на кризисы в области безопасности пищевой продукции в 1990-е годы ЕС разработал систему, позволяющую достичь высокого уровня защиты здоровья человека, животных и растений. Для некоторых стран-импортеров в ЕС эта система настолько строгая, что представляет собой барьер для торговли, даже если, строго говоря, ЕС следует СФС-нормам;
- действуя в соответствии с принципом превентивности, ЕС иногда придерживается в отношении новых технологий и потенциальных рисков для здоровья более строгого подхода, чем в других странах, что зачастую является ответом на озабоченность потребителей;
- развитие системы производства и сбыта продовольствия в рамках ЕС привело к росту частных стандартов (например, стандарты, развитые сетями супермаркетов для обеспечения высокого качества продукции). Такие частные стандарты создают дополнительное препятствие, которое нужно преодолеть производителям из менее развитых стран, желающим экспортировать в ЕС. Пока такие стандарты не являются обязательными, но возможности экспорта ограничиваются требованиями соблюдения этих частных стандартов.

Европейское агентство по безопасности продуктов питания (EFSA) — отдельное ведомство, предоставляющее независимые научные рекомендации по безопасности пищевых продуктов и кормов. Оно является ключевым поставщиком информации по оценке рисков и, таким образом, обеспечивает ЕК информацией в ходе процесса принятия и реализации решений. Агентство было создано в 2002 г. как центральная составляющая политики ЕС в рамках законодательства о безопасности пищевой продукции [4] и включает экспертные группы, а также совет управляющих. В настоящее время в агентстве работает около 450 сотрудников. Агентство учреждено в соответствии с гл. 3 Регламента 178/2002 (ст. 22–49) [4].

Роль EFSA заключается в проведении научного анализа, используемого в качестве основы для принятия решений относительно СФС-мер. Значительные инвестиции в создание и наделение данного агентства достаточными возможностями для выполнения его функций гарантируют высокий статус этого органа. Особое внимание агентства к оценке рисков и независимости от органов, участвующих в управлении рисками, поддерживает данный высокий статус.

Существует разделение обязанностей: агентство ответственно за оценку рисков, а ЕК — за управление рисками. Обострение проблем безопасности пищевой продукции, которое привело к значительным реформам в ЕС, было

расценено как вызванное, в частности, тем фактом, что в некоторых государствах — членах ЕС анализ рисков и управление рисками осуществлялись одними и теми же учреждениями (например, Министерством сельского хозяйства, продовольствия и рыболовства Великобритании во время вспышки «синдрома коровьего бешенства»), что приводило к потенциальным конфликтам интересов. Однако даже сейчас ситуация в государствах — членах ЕС различается и остается неоднозначной: некоторые из них до сих пор не в состоянии гарантировать, что анализ рисков и управление рисками осуществляются разными органами. Но, поскольку основные научные и политические решения принимаются EFSA и ЕК соответственно, отсутствие единства позиций государств по этому вопросу не столь важно.

Агентство по продовольствию и ветеринарии (FVO) — директорат в рамках Генерального директората по здравоохранению и безопасности пищевой продукции (ранее — Генеральный директор САНКО). Агентство также представляет Генерального директората Комиссии по вопросам здравоохранения и безопасности пищевой продукции. Его полномочия изложены в разд. VI (ст. 45–53) Регламента 882/2004 [5]. Кроме того, Агентство также играет определенную роль в обеспечении соблюдения СФС-мер, поскольку на него возложены функции надзора за соблюдением на национальном уровне СФС-мер и оценки систем контроля в третьих странах, намеревающихся экспортировать в ЕС.

Агентство проводит регулярные проверки как в государствах-членах, так и в странах-поставщиках в ЕС. С командой численностью 180 специалистов оно способно провести большое количество проверок. Например, более 160 проверок были запланированы на 2015 г. в странах — членах ЕС, а также более 50 дополнительных проверок в странах, являющихся торговыми партнерами. Как правило, проверки ориентированы на разрешение конкретных вопросов, возникших из ранее выявленных рисков. Сводные отчеты о проверках доступны онлайн¹ и открыто описывают выявленные недостатки и риски, а также рекомендации по улучшению системы.

Агентство публикует ежегодные доклады о своей деятельности, и страновые доклады (описания официальных систем управления в каждом из государств-членов). Кроме того, Агентство осуществляет техническую оценку новых пунктов пограничного контроля, предоставляет информацию третьим странам, желающим экспортировать в ЕС, и является оператором системы оповещения для предупреждения фитосанитарных угроз EUROPHYT на пограничных пунктах ЕС. В рамках этой системы органы государств-членов, отвечающие за здоровье растений, сообщают о перехвате партий товара, не отвечающего фитосанитарным нормам, и это уведомление автоматически отправляется в органы других государств-членов

1 URL: <http://ec.europa.eu/food/fvo/audit_reports/index.cfm>.

и стран-экспортеров. Соответствующая база данных также содержит статистику, позволяющую оценить риски.

Подобные системы оповещения существуют как в сфере безопасности пищевой продукции, так и в системе ветеринарного контроля. Система быстрого уведомления по качеству продуктов питания и кормов (RASFF) обеспечивает оперативное взаимодействие между национальными органами стран — членов ЕС, отвечающими за продовольственную безопасность, что позволяет властям оперативно организовать отзыв небезопасных пищевых продуктов и, следовательно, своевременно устранить кризисы безопасности пищевой продукции. Данная система была создана в 1979 г. и законодательно основывается на положениях Регламента 178/2002 [4], а более детально описана в Регламенте 16/2011 [6]¹, в котором говорится, что система должна работать круглосуточно семь дней в неделю.

Система торгового контроля и экспертизы (TRACES) — другая общеевропейская система оповещения, работающая под эгидой Генерального директората по здравоохранению и безопасности пищевой продукции. Она обеспечивает доступ к национальным базам данных прослеживания и, следовательно, позволяет проследить движение животных в пределах стран и через границы. Она включает систему уведомлений о заболеваниях животных, позволяющую властям в сочетании с базой данных проследить животных и грузы с продукцией животного происхождения и действовать благодаря этому быстро в целях устранения эпизоотических рисков.

Евразийский экономический союз

Было бы несправедливо ожидать, что ЕАЭС за свою короткую историю построит институты, развитые в той же степени, что и в ЕС. ЕАЭС — это формирующаяся организация, в то время как ЕС имеет многолетний опыт в интеграционных процессах и, кроме того, предпринимал серьезные усилия для достижения более эффективного регулирования безопасности пищевой продукции в последние два десятилетия после обострения проблем безопасности пищевой продукции 1990-х годов.

ЕАЭС явно стремится прежде всего к эффективному наднациональному регулированию, но проходит более долгий путь. Среди ключевых институтов, созданных в ЕАЭС, можно выделить такие, как ЕЭК и Департамент санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер ЕЭК. Многие ключевые принципы также сформулированы, но практика часто отстает, отчасти из-за недостаточного потенциала на национальном уровне (например, в части вне-

¹ Регламент 16/2011 «Осуществление мероприятий в области системы быстрого оповещения по пищевым продуктам и кормам».

дрения Системы управления безопасностью пищевых продуктов НАССР), но и, возможно, из-за неспособности охватить некоторые вопросы в полном объеме (например, в части систем прослеживания).

Некоторые структуры еще не созданы (например, системы быстрого оповещения), а другие находятся на ранних стадиях развития. Так, система специальной совместной проверки действует только в отношении третьих государств и только в отношении индивидуальных предприятий и не с точки зрения оценки национальных систем контроля. Кроме того, не сформулированы руководящие принципы для национальных систем контроля государств-участников. Несомненно, требуется несколько лет, чтобы государства-члены признали необходимость и согласились на более жесткое и более эффективное регулирование на наднациональном уровне.

Различия между ЕС и ЕАЭС. Пожалуй, самая большая разница в подходах ЕС и ЕАЭС заключается в отношении следующих вопросов:

- недостаток демократических структур;
- недостаток положений законодательства, обеспечивающих его единое применение;
- недостаток подробных процедур и институтов для применения на практике принятых принципов.

Недостаток демократических структур. Во вставке 2, приведено сравнение Европейской комиссии и Евразийской экономической комиссии.

Вставка 2. Демократическая система сдержек и противовесов: Европейская комиссия и Евразийская экономическая комиссия

Европейская комиссия является исполнительным органом ЕС и состоит из 28 комиссаров (по одному для каждого государства-члена) при содействии организации гражданских служащих Европы. Руководителем комиссии является председатель комиссии, кандидатуру которого на эту должность выдвигает Европейский совет, а избирает Европарламент. Остальные 27 уполномоченных затем назначают Европейским советом по согласованию с председателем, и тогда общий состав утверждается Европарламентом. Существуют определенные факторы, обеспечивающие на практике независимость членов комиссии во время исполнения ими своих обязанностей, несмотря на то что они выдвигаются отдельными государствами-членами. При выдвижении кандидатуры на пост председателя комиссии должны учитываться последние парламентские выборы, а затем назначенный председатель избирается Парламентом. Так как это делается перед назначением других членов комиссии, это имеет влияние на окончательный выбор кандидатов на другие 27 должностей в комиссию. Кроме того, при обсуждении кандидатур в члены комиссии Европарламент может провести собеседование с некоторыми кандидатами. Хотя отдельные

кандидаты не могут быть однозначно отклонены Парламентом, общий состав комиссии подлежит утверждению. Наконец, утвержденные члены комиссии принимают присягу при назначении действовать «в общих интересах Союза». Комиссия находится в Брюсселе, столице одного из небольших государств-членов, и имеет в штате около 23 тыс. сотрудников, из которых менее 18% являются гражданами Бельгии.

Евразийская экономическая комиссия включает Совет ЕАЭС, Коллегию, несколько департаментов и вспомогательный персонал. В свою очередь, Совет состоит из пяти членов: заместителей глав правительств государств-членов. В настоящее время Коллегия ЕЭК состоит из десяти членов: по два от каждого из пяти государств-членов. Члены Совета назначаются Высшим советом (на уровне глав государств государств-членов). Так как не существует подобия Евразийского парламента или аналогичной структуры, нет и процедуры согласования назначения должностных лиц.

Статья 34 Приложения II к Договору о ЕАЭК включает следующее положение: «При осуществлении своих полномочий члены Коллегии ЕЭК должны быть независимы от любых государственных органов и должностных лиц государств-членов и не могут запрашивать или получать указания от органов власти или официальных лиц государств-членов». В п. 35–37 данной статьи приводится список оснований для досрочного прекращения полномочий, однако в него не включено такое основание, как неспособность действовать в интересах союза независимо от национальных интересов. Комиссия находится в Москве со штатом около 1200 сотрудников, из которых 80% — граждане Российской Федерации. В настоящее время среди них насчитывается только шесть граждан Армении.

Источники: Лиссабонский договор; [2]; официальный сайт ЕАЭС.

Если говорить коротко, совокупность факторов (отсутствие независимых проверок уполномоченных, небольшое число государств-членов и фактическое доминирование самого сильного участника — Российской Федерации, в столице которой функционирует комиссия) означает, что независимость ЕЭК от государств-членов ограничена.

Недостаток положений законодательства, обеспечивающих его единое применение. ЕС устанавливает ряд принципов, касающихся национальных систем контроля, располагает Агентством по продовольствию и ветеринарии для проведения аудита национальных систем контроля и имеет единую систему оценки рынка, позволяющую сравнить динамику деятельности государств-членов в имплементации законодательства ЕС в национальные нормативные акты¹. ЕАЭС, напротив, терпит неудачу по всем трем пунк-

1 URL: <http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/>.

там: он не предусматривает практически никаких принципов, касающихся систем принуждения к исполнению наднациональных решений на национальном уровне, не имеет полномочий или административного потенциала осуществлять надзор за деятельностью национальных систем контроля, и не оперирует никакими системами оценки рынка. Таким образом, наднациональный контроль, по сути, очень слаб в принятии гармонизированного законодательства государствами-членами и в части способа, которым обеспечивается соблюдение законодательства ЕАЭС.

Недостаток подробных процедур и институтов для применения на практике принятых принципов. В ЕАЭС отсутствуют наднациональные институты для установления системы быстрого оповещения и обеспечения независимой научной экспертизы. Кроме того, хотя в регламентирующих документах союза ссылаются на такие принципы, как прослеживаемость и идентификация животных, необходимых подробных положений для обеспечения эффективного применения этих принципов не хватает.

Полномочные органы ЕАЭС. Органы ЕАЭС (см. рис. 1) и их полномочия установлены положениями разд. III Договора о ЕАЭС.

1. **Высший Евразийский экономический совет** (далее — Высший совет). Высший совет, состоящий из руководителей государств — членов ЕАЭС, был создан в соответствии со ст. 10 Договора о ЕАЭС рассматривает основные вопросы деятельности союза, определяет политику и стратегию, направления и планы развития интеграции и принимает решения, направленные на достижение целей ЕАЭС, в том числе по вопросам технического регулирования и СФС-мер. Решения и распоряжения Высшего совета принимаются на основе консенсуса.

2. **Евразийский межправительственный совет** (далее — Межправительственный совет). Межправительственный совет, состоящий из глав правительств государств — членов союза, был учрежден согласно ст. 14 Договора о ЕАЭС. Его функция — обеспечение реализации и контроль за исполнением данного Договора, международных договоров в рамках ЕАЭС и решений, принятых Высшим советом. Он также рассматривает (по предложению Совета ЕЭК) вопросы, по которым Совет ЕЭК не может достичь консенсуса. Межправительственный совет имеет право делать запрос в ЕЭК об отмене или изменении своего решения. Если ЕЭК не соглашается с запросом, Межправительственный совет может обратиться в Высший совет с запросом об отмене решения ЕЭК. Он также может принять решение о приостановлении действия решений Совета или Коллегии ЕЭК. Решения и распоряжения Межгосударственного совета принимаются на основе консенсуса.

3. **Суд ЕАЭС** был учрежден в соответствии со ст. 19 Договора о ЕАЭС. Статус, состав, компетенция, порядок учреждения и функционирования Суда ЕАЭС

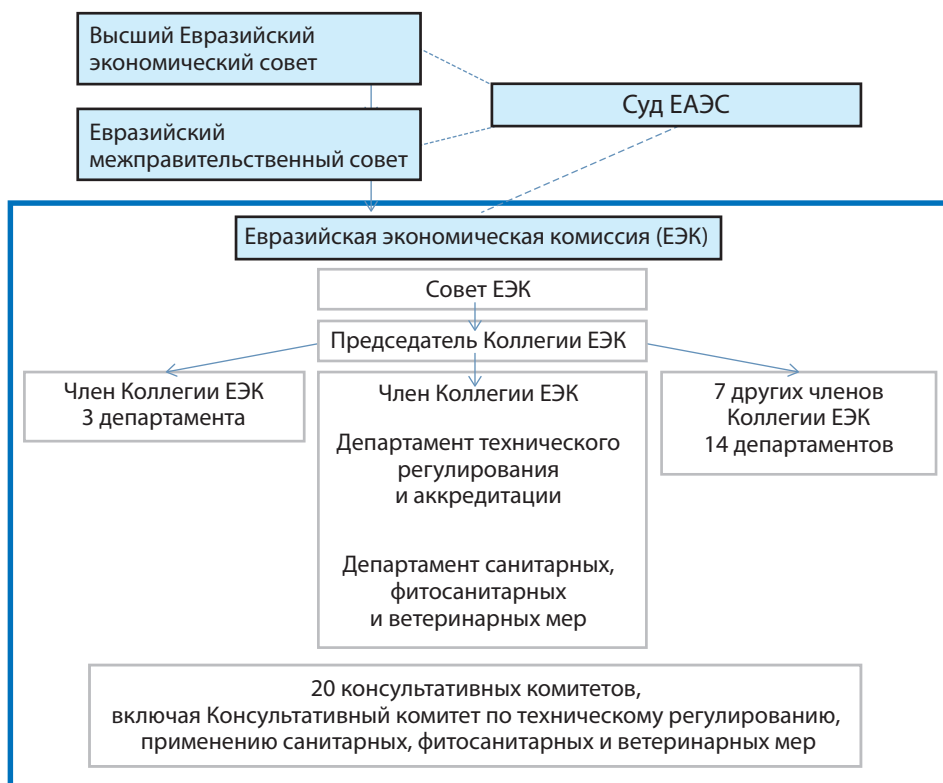


Рис. 1. Организационная структура ЕАЭС и реализации в рамках союза функций в сфере СФС-мер и технического регулирования

Источник: создано авторами на основе информации, размещенной на официальном сайте ЕАЭС.

изложены в Статуте Суда ЕАЭС в приложении II к Договору о ЕАЭС. Суд рассматривает споры, возникающие в связи с осуществлением Договора о ЕАЭС, международных договоров в рамках ЕАЭС и/или решений органов ЕАЭС, в том числе по вопросам технического регулирования и СФС-мер: 1) по просьбе государств-членов ЕАЭС или 2) по просьбе субъекта хозяйствования.

4. **Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК)** была создана в соответствии со ст. 18 Договора о ЕАЭС как постоянно действующий регулирующий орган союза. Основная цель ЕАЭС — обеспечение функционирования и развития ЕАЭС, разработка предложений по экономической интеграции, в том числе по вопросам технического регулирования и СФС-мер. Правила функционирования ЕЭК утверждены Решением Высшего совета от 23 декабря 2014 г. № 98.

ЕЭК состоит из Совета и Коллегии. Разделение их полномочий и функций определено в Приложении I к Договору о ЕАЭС и названным Решением Высшего совета. Совет ЕЭК как орган, наделенный большими полномочиями, осуществляет общее регулирование интеграционных процессов

в ЕАЭС, а также общее руководство деятельностью комиссии. Каждое государство — член ЕАЭС делегирует в Совет ЕЭК одного представителя на уровне заместителя главы правительства. Коллегия ЕЭК — исполнительный орган ЕЭК. Ее члены являются представителями государств ЕАЭС, при этом их членство основывается на принципе равного представительства государств-членов¹. Каждый из членов Коллегии руководит конкретными техническими областями — такими как экономическая и финансовая политика, промышленная и сельскохозяйственная политика, торговля, таможенное дело, техническое регулирование и т.д. Решения, распоряжения и рекомендации Совета ЕЭК принимаются на основании консенсуса, а решения, распоряжения и рекомендации Коллегии ЕЭК принимаются квалифицированным большинством² или консенсусом. Высший совет определяет перечень чувствительных вопросов, по которым решения принимаются Коллегией ЕЭК на основе консенсуса³.

Ответственность за вопросы технического регулирования в рамках Коллегии ЕЭК лежит, в частности, на Департаменте санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер. Данный Департамент действует в соответствии с Положением о Евразийской экономической комиссии (Приложением I к Договору о ЕАЭС). Департамент включает отделы санитарных мер, ветеринарных мер и фитосанитарных мер. При принятии решений, касающихся санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер и технического регулирования в целом, предполагается, что ЕЭК оценивает регулирующее воздействия, хотя методология оценки неизвестна.

Высшим советом ЕАЭС ЕЭК может быть предоставлено право подписывать международные договоры по вопросам своей компетенции, в том числе по вопросам СФС-мер и технического регулирования⁴. ЕЭК также несет ответственность за выполнение своих обязательств об устранении технических барьеров во взаимной торговле с государствами СНГ, не являющимися государствами — членами Таможенного союза (ЕАЭС). По этому со-

1 По состоянию на 2 февраля 2016 г. состав Коллегии предусматривал участие двух представителей от каждого из пяти государств — членов ЕАЭС.

2 Квалифицированное большинство составляет 2/3 голосов общего числа членов Коллегии ЕЭК.

3 Перечень чувствительных вопросов, по которым Коллегия принимает решения путем консенсуса, установлен в Приложении 1 Договора о ЕАЭС.

4 По состоянию на 1 сентября 2015 г. такие полномочия, относящиеся к вопросам технического регулирования и СФС-мер, были делегированы ЕЭК Высшим советом ЕАЭС.

глашению ЕЭК принимает решения о праве государств — участников СНГ использовать какие-либо особые технические регламенты Таможенного союза (ЕАЭС) и подписывает протокол с этими государствами по вопросам использования мер технического регулирования.

Решением Коллегии ЕЭК от 18 сентября 2012 г. учрежден Консультативный комитет по техническому регулированию и СФС-мерам. В состав комитета входят руководители органов власти государств — членов ЕАЭС, к компетенции которых относится применение СФС-мер и мер технического регулирования. Член Коллегии по вопросам технического регулирования является ответственным за общее руководство деятельностью комитета. В рамках комитета также могут действовать подкомитеты по основным направлениям деятельности ЕЭК, относящимся к санитарным, фитосанитарным и ветеринарным мерам и мерам технического регулирования, а также экспертные рабочие группы для надлежащей проверки проектов регламентов ЕАЭС.

Консультативный комитет по техническому регулированию, применению СФС-мер предназначен для проведения консультаций с представителями государств — членов ЕАЭС и разработки проектов предложений, касающихся санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер и технических регламентов, решений Высшего совета и ЕЭК. Решения комитета носят рекомендательный характер. В то же время порядок разработки и принятия регламентов ЕАЭС предусматривает их обязательное рассмотрение комитетом на стадии проекта. Таким образом, любой проект постановления ЕАЭС о санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мерах должен быть одобрен комитетом.

Коллегией ЕЭК учрежден Консультативный комитет по вопросам защиты прав потребителей государств — членов ЕАЭС (Решение Коллегии ЕЭК от 25 мая 2015 г.). Цель комитета — создание равных условий в государствах-членах для защиты прав потребителей, а также подготовка рекомендаций по применению мер для повышения эффективности взаимодействия компетентных органов в данной сфере. Председатель комитета назначается Высшим советом ЕАЭС. До принятия этого решения в качестве председателя выступает член Коллегии ЕЭК (министр) по техническому регулированию.

Хотя ЕЭК имеет полномочия разрабатывать политику ЕАЭС во многих областях, в действительности его полномочия весьма ограничены. Во-первых, ЕЭК не имеет права официально объяснять или интерпретировать регламенты ЕАЭС, в том числе разработанные в рамках самого ЕЭК. Во-вторых, ЕЭК не имеет определяющей роли в каких-либо торговых спорах, возникающих как между государствами — членами ЕАЭС, так и между ЕАЭС и любым третьим государством. В-третьих, ЕЭК не осуществляет никаких функций по обязательному исполнению на территории государств-членов регулятивных актов ЕАЭС, в том числе по вопросам СФС-мер и технического регулирования (например, контрольно-надзорных и арбитражных

функций, право введения карантина, запретов и ограничений в торговле, временных СФС-мер в отношении третьих сторон)¹.

ЕАЭС также не имеет собственных органов и учреждений для проведения проверок, оценки соответствия и оценки рисков.

3. Принципы системы безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС

Всеобъемлющий подход к обеспечению безопасности пищевой продукции в экономическом союзе требует разработки и применения принципов, согласно которым система регулирования безопасности пищевой продукции контролировалась бы на каждом уровне. Таким образом, в данной части статьи рассмотрены принципы регулирования безопасности пищевой продукции, установленные наднациональным законодательством в ЕС и ЕАЭС. Сравнение принципов функционирования систем безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС представлено в табл. 3.

С момента создания Европейской комиссией Белой книги о безопасности пищевой продукции [7] и последующего установления более централизованного подхода к обеспечению продовольственной безопасности разработка и внедрение основных принципов в этой сфере в каждом государстве-члене стало важнейшим инструментом обеспечения безопасности пищевой продукции [20]. Этот новый подход ЕС ознаменовал переход от законодательства о безопасности пищевой продукции [4], подчиненного интересам развития внутреннего рынка, к комплексному подходу к безопасности пищевой продукции, направленному на обеспечение прежде всего высокого уровня защиты здоровья потребителей [8]. Эта новая нормативная база регулирования основана на нормах, а не на директивах, в результате чего стала возможна стандартизация подхода к безопасности пищевой продукции во всем союзе и обеспечение соблюдения в нем принципов, гарантирующих высокий уровень защиты здоровья потребителей.

Хотя некоторые принципы в отношении безопасности пищевой продукции заложены в законодательстве ЕАЭС, он не смог их реализовать прежде всего потому, что механизмы реализации либо отсутствуют, либо недостаточно развиты.

¹ Статья 13 Приложения 1 к Правилам и процедурам Высшего совета ЕАЭС (2014) предоставляет Совету ЕЭК полномочия принимать решения о введении контрмер в рамках таможенной территории ЕАЭС, в том числе за счет увеличения ввозных таможенных пошлин, введения количественных ограничений, временного приостановления предоставления преференций или каких-либо других мер, влияющих на результаты внешней торговли с соответствующим государством. Никаких встречных мер по вопросам СФС-регулирования не предусмотрено.

Система безопасности пищевой продукции ЕАЭС больше представляет собой конгломерат пяти национальных систем с согласованным набором обязательных стандартов безопасности пищевой продукции, здоровья животных и растений, установленных дополнительно к нормам национального уровня без обеспечения условий обязательного их исполнения на наднациональном уровне.

Европейский Союз

В ЕС санитарные и фитосанитарные вопросы были четко прописаны на уровне его политики и, по сути, единое пространство безопасности пищевой продукции было создано в результате коренной реформы, начавшейся в конце 1990-х годов и завершенной в первом десятилетии XXI в. Во многом это произошло в результате нескольких кризисов безопасности пищевой продукции в 1990-е годы (например, губчатый энцефалит крупного рогатого скота (ГЭ КРС), диоксин), что заставило политиков признать необходимость скоординированного подхода, включающего законодательные и институциональные изменения во всем Евросоюзе. Ключевые аспекты подхода ЕС к безопасности пищевой продукции изложены в Регламенте ЕС 178/2002 «Об установлении общих принципов и требований продовольственного законодательства, об учреждении европейского органа по безопасности пищевой продукции и об установлении процедур в вопросах безопасности пищевой продукции» (далее — Закон о безопасности пищевой продукции) [4]. Некоторые из этих принципов заявлены как «общие принципы продовольственного законодательства» и изложены в ст. 6–10:

- ст. 5(1) гласит: «продовольственное законодательство должно преследовать одну или несколько общих целей обеспечения высокого уровня защиты жизни и здоровья человека и защиты интересов потребителей, в том числе установление справедливости торговли продуктами питания, с учетом, где это уместно, охраны здоровья и благополучия животных, растений и окружающей среды». Следует отметить, что сфера охвата данной статьи выходит за рамки принципов СФС-мер, включая защиту прав потребителей, которая более подробно определена в ст. 8;
- ст. 6(1) устанавливает общий принцип, утверждающий, что «продовольственное законодательство должно основываться на анализе рисков». Это, в свою очередь, определяется как «процесс, состоящий из трех взаимосвязанных компонентов: оценка риска, управление рисками и оповещение о риске». Кроме того, ст. 6(2) гласит, что «оценка риска должна основываться на имеющихся научных доказательствах и быть проведена на основе независимости, объективности и транспарентности»;
- ст. 7 относится к принципу превентивности, предусматривающему применение предварительных мер управления рисками при ожидании «более полной оценки рисков»;
- ст. 9 и 10 устанавливаются «механизмы транспарентности», а именно: общественное обсуждение и открытость информации, которые особо важны в случае необходимости информировать общественность о вновь выявленных рисках для здоровья.

В Законе о безопасности пищевой продукции изложенные и другие принципы.

- *Обязанности.* В соответствии с положениями указанного Закона основная ответственность возложена на операторов хозяйственной деятельности в сфере производства продуктов питания и кормов. В свою очередь, «государства-члены должны обеспечить соблюдение продовольственного законодательства, отслеживать и удостоверяться, что соответствующие требования продовольственного законодательства выполняются операторами хозяйственной деятельности в сфере производства продуктов питания и кормов на всех этапах производства, переработки и сбыта» (ст. 17(2)).
- *Прослеживаемость.* Статья 18(1) гласит: «прослеживаемость пищевой продукции, кормов, сельскохозяйственных животных и любого другого вещества, которое рассматривается как или предполагается использовать в качестве продовольствия или корма, должна быть установлена на всех этапах производства, переработки и сбыта». Это, в свою очередь, достигается за счет так называемого принципа «шаг вперед, шаг назад», который возлагает ответственность по идентификации своих непосредственных поставщиков и потребителей на операторов хозяйственной деятельности в сфере производства продуктов питания и кормов.
- *Международные стандарты.* Статья 13 предусматривает, что ЕС и государства-члены должны а) содействовать разработке международных технических стандартов для продуктов питания и кормов и санитарных и фитосанитарных стандартов.

Подход «от фермы до стола». Хотя конкретно данная фраза не используется в законодательстве, понятие приводится в пояснительной публикации ЕС в качестве базового подхода к безопасности пищевой продукции. Пункт 12 Преамбулы Закона о безопасности пищевой продукции гласит:

«В целях обеспечения безопасности пищевой продукции необходимо рассматривать все этапы производства пищи как непрерывный процесс, начиная с первичного производства и производства кормов и заканчивая продажей или поставкой пищевых продуктов потребителям, поскольку каждый элемент имеет потенциальное воздействие на безопасность пищевых продуктов». Следовательно, положения Закона распространяются как на продукты питания, так и на корма для животных.

Помимо указанных выше общих принципов, еще одной ключевой особенностью законодательства о безопасности пищевой продукции ЕС является «горизонтальный» подход (вставка 3). Вместо принятия конкретного законодательства для каждого вида пищевых продуктов в нем излагаются общие правила, которые распространяются на определенные группы продукции, устанавливая более жесткие требования к продукции животного происхождения с учетом более высоких рисков.

Вставка 3. «Горизонтальный» и «вертикальный» подходы к регулированию

«Горизонтальное» законодательство состоит из норм, применяемых ко всем или к значительной части ассортимента пищевых продуктов, в то время как «вертикальное» законодательство относится к отдельным или небольшим группам продуктов питания. ЕС придерживается подхода развития «горизонтального» регулирования по мере возможности, что имеет философскую и практическую основу. Философия заключается в том, что безопасность продукта достигается наиболее эффективно, если уделять особое внимание безопасности процессов. Таким образом, акцент ставится на гигиену и ХАССП, а практическая основа — в установлении в отдельных законодательных актах широкого набора параметров безопасности пищевой продукции: микробиологических критериев, допустимых значений загрязняющих веществ, ветеринарных медицинских веществ и пестицидов. Каждая директива/положение устанавливает параметры, которые распространяются на весь спектр соответствующих продуктов питания. Каждый раз, когда научный прогресс или анализ рисков приводит к определению новых параметров, в законодательство вносятся соответствующие поправки. Если бы параметры были включены в «вертикальное» продовольственное законодательство, то каждый раз, когда параметр изменяется, должен был бы корректироваться целый ряд законодательных актов.

Так как здесь неуместно излагать весь свод законов о продовольственной безопасности ЕС, ключевые документы приведены ниже.

Гигиена и система управления безопасностью пищевых продуктов (ХАССП) (Hazard Analysis and Critical Control Points / HACCP): Регламент 852/2004 «по пищевой гигиене» [5]. В этом документе указывается, что основная ответственность по установлению и осуществлению процедур в соответствии с принципами ХАССП лежит на производителях продуктов питания. Он также растолковывает принципы ХАССП и включает санитарно-гигиенические нормы в приложениях.

Гигиена продукции животного происхождения: Регламент 853/2004 устанавливает особые правила гигиены для пищевых продуктов животного происхождения. Данный документ определяет особые правила гигиены в детализированном виде в приложении, а также положения, касающиеся установления состояния здоровья и идентификации животных.

Правила, касающиеся официального контроля I: Регламент 882/2004 «об официальных мерах контроля для проведения проверки за соблюдением закона о пищевых продуктах и кормах, норм в отношении здоровья и защиты животных» устанавливает правила, касающиеся официального контроля, которые должны быть выполнены государствами-членами [9].

Правила, касающиеся официального контроля II: Регламент 854/2004, взаимосвязанный с Регламентом 882/2004, «устанавливает особые правила организации официального контроля продуктов животного происхождения, предназначенных для потребления человеком», и включает детализированное приложение по проведению контроля, ветеринарных проверок и проверок для одобрения качества деятельности предприятий.

Микробиологические критерии: Регламент 2073/2005 «по микробиологическим критериям для пищевых продуктов» [10].

Загрязняющие вещества: Регламент 1881/2006 «устанавливает максимальные уровни содержания некоторых загрязняющих веществ в пищевых продуктах» [11].

Остатки (следы) ветеринарных лекарственных средств: Регламент 470/2009 и Директива 2001/82/ЕС «о своде законов Сообщества в отношении ветеринарных лекарственных средств» [12].

Пестициды: Регламент 396/2005 «О максимальных уровнях следов пестицидов в или на пищевых продуктах и кормах растительного и животного происхождения [13], вносящий поправки в Директиву Совета 91/414/ЕЕС» [14].

Подход ЕС к безопасности пищевой продукции можно считать всеобъемлющим не только потому, что он задействует целый комплекс законодательных норм, но в силу следующего момента: ЕС признал, что новые учреждения должны обеспечивать научную основу безопасности пищевой продукции и приводить в исполнение законодательство. По этой причине реформа ЕС в сфере продовольственной безопасности привела, как отмечалось, к созданию:

- Европейского агентства по безопасности продуктов питания (EFSA), главная цель которого (в соответствии со ст. 22(2) о безопасности пищевой продукции) — «обеспечение научного консультирования и научно-технической поддержки законодательства и политики Евросоюза во всех областях, имеющих прямое или косвенное воздействие на безопасность пищевых продуктов и кормов. Оно должно предоставлять независимую информацию по всем вопросам и сообщать о рисках в этих областях»;
- Агентства по продовольствию и ветеринарии (FVO), которое было создано в 1997 г. и действует в соответствии с Регламентом 882/2004 «Об официальном контроле, осуществляемом в целях обеспечения проверки на предмет соответствия законодательству о продуктах питания и кормах, правилам охраны здоровья и защиты животных». Данный документ — основа для проведения ревизий и проверок в странах-членах, а также третьих странах, для обеспечения осуществления и соблюдения правил безопасности пищевой продукции, здоровья и защиты животных и растений в ЕС [9, ст. 45, 46].

Названные агентства — ключевые институциональные инновации для устранения недостатков законодательства ЕС в сфере рынков продовольствия предыдущего периода, во время которого произошел «кризис» 1990-х годов. Расследование Парламента ЕС в структурах ЕС, отвечающих за продовольственную безопасность, вызванное кризисом ГЭ КРС, обнаружило, что нормы безопасности пищевой продукции ЕС допускают доминирование решений одного государства, политизацию науки и отсутствие транспарентности, что и привело к неспособности союза оперативно среагировать на кризис ГЭ КРС [15]. EFSA было создано как независимый орган для предоставления научных консультаций государствам-членам и другим учреждениям ЕС по вопросам, касающимся оценки рисков продовольственной безопасности, питания человека, защиты здоровья животных и растений и генетически модифицированных организмов [4]. Учреждение агентства имело целью отделение научной оценки риска от управления рисками и наделение полномочиями проведения оценки риска независимых от правительств государств-членов научных учреждений.

FVO — одна из основных организаций, обеспечивающих соблюдение принципов управления продовольственной безопасностью в государствах-членах и третьих странах. Агентство осуществляет как регулярные, так и разовые проверки соблюдения законодательства в области продуктов питания и кормов, здоровья и защиты животных, и компетентно выносит рекомендации государствам-членам и ЕК по улучшению соблюдения законодательства. Кроме того, она делает аудиторские отчеты общедоступными¹. Для проверки систем безопасности пищевой продукции в третьих странах Комиссия может принимать любые экстренные меры, включая прекращение импорта.

Компетенции этих агентств и законодательство, регулирующее их деятельность, будут рассмотрены более подробно в других разделах настоящей статьи. Краткое изложение наднациональных положений, касающихся основных принципов безопасности пищевой продукции, изложено в табл. 3.

Евразийский экономический союз

Некоторые принципы безопасности пищевой продукции в законодательстве ЕАЭС могут быть найдены в разд. XI (ст. 56–59) и Приложении 12 к Договору о ЕАЭС. Некоторые принципы, которые прямо не указаны в Договоре о ЕАЭС, можно найти в нормативных актах союза, в частности, в Техническом регламенте «о безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011 [16]). Многие из этих принципов основаны на тех, которые изложены в Соглашении ВТО по СФС-мерам, таких как гармонизация с международными стандартами, признание эквивалентности, экспертная оценка риска, регионализация рисков в области безопасности пищевой продукции и транспарентность.

1 URL: <http://ec.europa.eu/food/fvo/audit_reports/>.

Таблица 3

Принципы безопасности пищевой продукции: сравнительная таблица положений наднационального законодательства

Принцип	ЕС	ЕАЭС
Включает ли законодательство принцип защиты здоровья и жизни человека?	Да Регламент 178/2002 [4]	Да 1. Договор о ЕАЭС, ст. 53 и 56 2. Технический регламент безопасности пищевых продуктов (ТР ТС 021/2011) [16]
Имеется ли исчерпывающее определение принципа анализа рисков?	Да Регламент 178/2002 [4]	Нет
Обеспечены ли прозрачность и связь с общественностями?	Да Регламент 178/2002 [4]	Да 1. Договор о ЕАЭС, (Приложение 1, I. Общие правила, п. 2.) [2] 2. «О Положении о порядке разработки, принятия, внесения изменений и отмены Технического регламента Таможенного союза (принят Решением Совета ЕЭК от 20 июня 2012 г. № 48) 3. Решение Коллегии ЕЭК «Об обеспечении прозрачности в процессе принятия актов Евразийской экономической Комиссии в области применения санитарных, карантинных и фитосанитарных и ветеринарно-санитарных мер» от 5 марта 2013 г. № 31
Возложена ли ответственность соблюдения законодательства, в первую очередь, на операторов хозяйственной деятельности в сфере производства продовольствия? ¹	Да Регламент 178/2002 [4]	Не однозначно ¹ ТР ТС 021/2011 [16]
Четко ли определены принципы прослеживаемости?	Да Регламент 178/2002 [4]	Да, хотя не так широко, как в ЕС ТР ТС 021/2011 [16, ст. 4]
Существуют ли «горизонтальные» положения в сфере гигиены продуктов?	Да Регламент 852/2004 [5]. Регламент 853/2004	Да ТР ТС 021/2011 [16]

Является ли система управления безопасностью пищевых продуктов (ХАССП) обязательной к исполнению?	Да Применяется ко всем производителям продуктов питания, не участвующих в производстве первичной продукции и совместных производствах. Регламент 852/2004 [5]	Да, но только для производителей пищевой продукции, не для операторов хозяйственной деятельности в сфере вторичного производства и сбыта ТР ТС 021/2011 [16]
Как выстроены нормы касательно следующих областей: горизонтально или вертикально?		
Микробиологические критерии	Горизонтально Регламент 2073/2005 [10]	1. Горизонтально в ТР ТС 021/2011 [16] 2. Вертикально в технических регламентах на определенные типы пищевой продукции ²
Загрязняющие вещества	Горизонтально Регламент 1881/2006 [11]	1. Горизонтально в ТР ТС 021/2011 [16] 2. Вертикально в технических регламентах на определенные типы пищевой продукции
Следы ветеринарных медицинских препаратов	Горизонтально Регламент 470/2009 и Директива 2001/82/ЕС	1. Горизонтально в ТР ТС 021/2011 [16] 2. Вертикально в технических регламентах на определенные типы пищевой продукции
Следы пестицидов	Горизонтально Регламент 396/2005 [13] и Директива 91/414/ЕС [14]	1. Горизонтально в ТР ТС 021/2011 [16] 2. Вертикально в технических регламентах на определенные типы пищевой продукции
Установлены ли принципы официального контроля? ³	Да	Нет
Обеспечена ли работа системы быстрого оповещения?	Да	Нет

Таблица 3 (окончание)

Обязательна ли регистрация производства продуктов питания?	Только для производства продукции животного происхождения	Только для производства продукции животного происхождения
¹ В какой-то степени ответственность несет государство. Обязанность производителей продуктов питания заключается в подтверждении соответствия их продукции техническим требованиям. Строго говоря, это не то же самое, что обеспечение безопасности пищевой продукции. ² Технические регламенты: «из фруктов и овощей на соковую продукцию» (ТР ТС 023/2011), «на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011), «О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического, лечебного и профилактического питания» (ТР ТС 027/2012), «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011), «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013), «О безопасности мяса и мясной продукции» (ТР ТС 034/2013). ³ Принципы официального контроля включают: обязательный национальный план контроля, проведение проверок без предварительного предупреждения, эффективные и соразмерные меры принуждения (поручения по усовершенствованию, запрет на размещение продуктов на рынке, отзыв/изъятие и/или уничтожение недоброкачественных продуктов питания, приостановление/закрытие бизнеса).		

Источники: соответствующие законодательства ЕС и ЕАЭС.

Взятые вместе, документы ЕАЭС и принципы, указанные в них, показывают приверженность международным стандартам и принятие фундаментального подхода к СФС-регулированию.

Однако рассматриваемые в совокупности принципы и механизмы реализации не представляют единую работоспособную систему прежде всего потому, что при существующей организации деятельности органов государственной власти механизмы реализации принципов либо отсутствуют, либо недостаточно развиты. Система же безопасности пищевой продукции ЕАЭС, как отмечалось, более походит на скопление норм (конгломерат) пяти национальных систем безопасности пищевых продуктов с согласованным набором обязательных стандартов безопасности пищевой продукции, здоровья животных и растений, установленных дополнительно к нормам национального уровня без обеспечения условий обязательного их исполнения на наднациональном уровне. Чтобы убедиться в этом, рассмотрим три основные характеристики системы: 1) децентрализованность (относительно государств-членов) управления; 2) ограниченное соответствие мер в области безопасности пищевой продукции международным стандартам; 3) низкий уровень транспарентности.

Вставка 4. Политика и суверенитет государств — членов ЕАЭС

Договор о ЕАЭС включает три основных описания политики в рамках союза: единая политика, скоординированная политика и согласованная политика. Каждая из этих стратегий предполагает разный уровень ограничения власти государства-члена.

Единая политика означает политику государств-членов в определенных сферах, указанных в Договоре, и предусматривает применение унифицированных правовых норм государствами-членами, в том числе на основе решений органов союза в рамках их полномочий. Единая политика принимается на уровне ЕАЭС и отражается в распоряжениях ЕЭК. Единая политика требует от стран-членов отказа от суверенитета ЕЭК в определенных областях после консультаций. Скоординированная политика — политика, которая предполагает сотрудничество между государствами-членами на основе общих подходов, одобренных в рамках органов союза и необходимых для достижения целей союза, предусмотренных Договором. Скоординированная политика предполагает, что государства-члены принимают единый подход в сфере политики, хотя могут использовать различные средства.

Согласованная политика — политика, осуществляемая государствами-членами в различных сферах и предполагающая гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов союза, в пределах, необходимых для достижения его целей союза, предусмотренных Договором. Согласованная политика представляет собой нижний уровень

ограничения власти государств-членов, поскольку она является согласованием политики, не предполагающей в обязательном порядке реализации единого или скоординированного подхода.

Источник: [2, ст. 2].

Децентрализованность (относительно государств-членов) управления. Децентрализованная система регулирования безопасности пищевых продуктов применяется непосредственно к СФС-мерам. В Евросоюзе ЕК имеет исключительное право ввести временные СФС-ограничения. Для товаров, произведенных в третьих странах, также решения принимаются на основе оценки рисков различными институтами: независимыми (такими как EFSA и международные организации) и менее независимыми (например, FVO, государств-членов и самой ЕК в случае, если импортные продукты или корма представляют угрозу здоровью человека. В отношении продуктов питания, торговля которыми осуществляется в пределах границ ЕС, ЕК является основным органом, уполномоченным принимать экстренные меры по ограничению торговли в случае серьезного риска для здоровья человека. Государства-члены могут предпринимать такие действия только в тех случаях, когда ЕК не имеет полномочий действовать.

В ЕАЭС ситуация совершенно другая. Наднациональные органы ЕАЭС не имеют никаких полномочий в этой сфере. Каждое из государств — членов ЕАЭС вправе принять временные СФС-меры в отношении товаров, произведенных в третьих странах или странах-членах, если оно получает информацию о потенциальных угрозах безопасности пищевых продуктов. При отсутствии надлежащего анализа риска каждая страна-член имеет право немедленно применить ветеринарные и санитарные меры. Это означает, что, например, Правительство РФ единолично способно ввести временный запрет на импорт ряда продуктов, которые согласно собственной национальной системе оценки представляют угрозу, в то время как другие члены ЕАЭС могут без проблем импортировать эти продукты. Подобная практика приводит к ситуации, когда Россия вводит запрет на белорусскую мясомолочную продукцию на основе заявления, что эти продукты содержат листерии, сальмонеллу и антибиотики, являющиеся опасными для потребления человеком [17].

Сосуществование различных органов управления рисками в рамках ЕАЭС — не временное положение дел. В ЕАЭС еще не создается всесоюзный орган, который отвечал бы за оценку СФС-рисков или управление рисками. Вместо этого к концу 2016 г. должен быть разработан «порядок взаимодействия органов государств — членов ЕАЭС, отвечающих за безопасность пищевых продуктов, при введении временных СФС-мер»¹. В действительности практика показыва-

¹ С этими намерениями можно ознакомиться в Плане работы по разработке нормативных актов и международных договоров в соответствии с Договором о ЕАЭС от 29 мая 2014 г., утвержденного Решением Совета ЕЭК от 16 июля 2014 г. № 58.

ет, что при отсутствии такого документа (и, возможно, даже с ним) введение временных СФС-мер в одной стране отрицательно влияет на ее торговые потоки с другими странами-членами. Например, в России Федеральная служба ветеринарного и фитосанитарного надзора направила указания своим региональным отделениям, которыми фактически запретила транзит через территорию Республики Беларусь продукции растительного и животного происхождения, подпадающей под запрет на импорт продовольствия из третьих стран, введенный в России в августе 2014 г. Транзит таких товаров в третьи страны, включая Казахстан, допускается только через пункты пропуска, расположенные на российской части внешней границы Таможенного союза.

Еще один пример, когда ЕС использует наднациональную власть, в то время как ЕАЭС предпочитает более децентрализованный подход, касается проверки и аудита национальных систем наблюдения и контроля. Как отмечалось ранее, в ЕС FVO проводит регулярные аудиты национальных систем наблюдения и контроля и публикует результаты и рекомендации в онлайн-режиме. В ЕАЭС ЕЭК не имеет полномочий для проведения проверки или аудита систем безопасности пищевых продуктов, здоровья животных и растений государств-членов, хотя понятно, что без таких полномочий отсутствуют основания для выводов об эквивалентности систем контроля продовольственной безопасности.

Признание эквивалентности систем продовольственной безопасности словно подрывается использованием многих временных ограничительных СФС-мер среди стран — членов ЕАЭС [17].

Ситуация с проведением аудита в третьих странах отличается. В этой сфере положения предусматривают совместные инспекционные поездки в составе представителей от каждого из государств-членов. Однако полезность таких проверок для стран-участниц меньше, чем можно было ожидать. Во-первых, каждое государство-член должно финансировать своих представителей, что ограничивает возможности участия небольших государств-членов. Во-вторых, результаты совместных проверок имеют лишь рекомендательный характер, а это означает, что каждая страна-член может по своему усмотрению принять или отвергнуть заключения. Об ограниченной полезности таких совместных проверок свидетельствует и крайне низкий процент участия в них белорусских и казахстанских экспертов. Из 34 проверок, проведенных Россельхознадзором в 2014 г., белорусские и казахстанские эксперты приняли участие только в каждой четвертой¹.

Ограниченное соответствие безопасности пищевых продуктов международным стандартам. Текущее состояние соответствия безопасности пищевых продуктов в рассматриваемых странах международным стандар-

1 URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/12064.html?_language=en>.

там можно определить из заявления бывшего Главного санитарного врача РФ Г. Онищенко, который отметил в 2013 г., что параметры безопасности пищевых продуктов в технических регламентах ЕАЭС не были полностью приведены в соответствие со стандартами Комиссии «Кодекс Алиментариус». Он оценил степень соответствия на уровне всего 40%¹. Использование слов «показатель» и «параметр», вероятно, указывает на то, что подразумеваются микробиологические предельные значения, уровень загрязнения, пороговые уровни пестицидов, следы ветеринарных лекарств и другие подобные нормы, а не принципы. Это, возможно, разумная оценка текущего состояния соответствия, потому что официальный подход к соблюдению международных стандартов в законодательстве ЕАЭС довольно пассивен. Следование международным стандартам имеет место до тех пор, пока действует жалоба, поданная третьей стороной².

Такие принципы, как прослеживаемость и идентификация животных, предусмотренные в ст. 56 Договора о ЕАЭС, еще не разработаны достаточно подробно, чтобы полностью функционировать³. Кроме того, факт существования положения о том, что должны соблюдаться «согласованные подходы» к этим вопросам, а не единые подходы (см. вставку 4), позволяет усомниться в степени эффективности, которая будет достигнута. Это также может быть отражением реального положения дел, требующего многолетних инвестиций в отрасль животноводства и пищевой промышленности с целью обеспечения соблюдения эффективно функционирующих режимов идентификации и прослеживаемости животных.

Что касается вопроса оценки рисков, Договор о ЕАЭС и международные договоры бывшего ТС по СФС-мерам прямо не указывают этот принцип, но он был отражен в некоторых нормах, разработанных Комиссией Таможенного союза (ЕАЭС). Согласно Решению Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 835 «Об эквивалентности санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер и о проведении оценка риска» государства — члены ТС должны гарантировать, что СФС-меры основываются на соответствующей оценке рисков для жизни и здоровья человека, животных или

1 *Вопросы питания. 2013. № 2.*

2 *Решения Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 г. № 625 «Об обеспечении гармонизации законодательства Таможенного союза по вопросам СФС-мер с международными стандартами» и от 23 сентября 2011 г. № 801 «Положение о едином порядке оценки законодательства Таможенного союза в области применения санитарных и фитосанитарных мер».*

3 *Например, требования прослеживаемости не столь обстоятельны, как в ЕС, и ограничивают возможности прослеживаемости в отношении исходного продукта.*

растений с учетом методологии оценки риска, разработанной соответствующими международными организациями.

Однако, по состоянию на 1 сентября 2015 г. в ЕАЭС не существовало четкой структурированной методологии оценки риска для разработки и введения СФС-мер.

Статья 6 Соглашения ВТО по СФС признает концепцию зон, свободных от вредителей или заболеваний, и зон с незначительным распространением вредителей или заболеваний. Члены ВТО обязаны принимать во внимание эти зоны при введении временного ограничения на импорт. Международное эпизоотическое бюро (МЭБ) и Международная конвенция по защите растений (МКЗР) разработали в своих соответствующих областях деятельности принципы регионализации и признания импортирующими странами статуса зоны, свободной от вредителей или заболеваний.

Договор о ЕАЭС и международные договоры бывшего ТС по СФС-мерам не содержат конкретного указания на данный принцип, но он упоминается в ряде положений Комиссии Таможенного союза (ЕАЭС). В ст. 13 уже упоминавшегося Решения Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 835 указано, что при оценке рисков государства — члены ТС (ЕАЭС) должны принять во внимание признание зон, свободных от вредителей и заболеваний. Согласно ст. 10 Положения о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору), утвержденной Решением Совета ЕЭК от 9 октября 2014 г. № 94, принцип регионализации (районирования) должен использоваться при аудите официальных систем контроля в третьих странах. В то же время отсутствуют инструкции ЕЭК на основе таких международных стандартов по СФС-мерам (МСФМ), как № 4, 8, 10 и 22 МСФМ или гл. 4.3 Кодекса МЭБ по защите здоровья наземных животных, которые позволяли бы сделать это обязательство действующим.

Низкий уровень транспарентности информации. Действие принципа транспарентности в ЕАЭС весьма ограничено на практике и касается только доступности и консультации по вопросам проектов нормативных актов. В отличие от ЕАЭС, ЕС занимает более активную позицию в освещении проблем.

Использование термина «технический регламент». В дополнение к указанным выше вопросам существует также важное философское различие между ЕС и ЕАЭС в подходах к продовольственной безопасности. В бывшем Советском Союзе законодательство о технических барьерах в торговле и СФС-мерах обычно находилось под единым заголовком «Технический регламент», хотя международная практика относит такие нормы к продовольственному сектору товаров. Хотя оценка соответствия и сертификация (поддерживаемые надзором рынка) подходят более для пищевой продукции, передовая международная практика в области пищевых про-

дуктов поддерживает официальный контроль на всех этапах производства и сбыта¹, ориентируясь на процессы, а не на обязательную сертификацию². Продолжающееся превалирование обязательной сертификации для продуктов питания в рамках национальных систем продовольственной безопасности стран ЕАЭС является бременем для предприятий пищевой промышленности, что означает ложную легитимность использования термина «техническое регулирование». Это можно сравнить с подходом ЕС, который ориентирован на законодательство и административную практику, содействующие безопасным процессам (например, ХАССП) и системам проверки, основанным на оценке риска.

4. Применение наднационального законодательства в ЕС и ЕАЭС

Наднациональное регулирование имеет ограниченную ценность без комплексной системы правоприменения, включающей регулярный контроль и проверки предприятий пищевой промышленности на страновом уровне, а также эффективные национальные системы управления безопасностью пищевых продуктов. В данной части статьи рассматриваются положения касательно правоприменительной практики на наднациональном уровне. Один из ключевых вопросов — может ли каждое государство-член свободно применять наднациональное законодательство в сфере СФС-мер в любом случае и в том объеме, который оно выбирает, или же существуют общие правила, в отношении принципов исполнения, гарантирующие, что все государства-члены принимают единообразный подход к применению. Второй вопрос касается того, стимулируют ли регулярные страновые обзоры национальных систем управления, проводимые наднациональным органом, к применению единого подхода к исполнению законодательства.

ЕС предписывает детальный подход, который должен быть принят национальными органами в обеспечении исполнения законодательства в сфере СФС-мер. При этом положения распространяются не только на полномочия органов национальной власти, но и на действия, которые они должны предпринять, процедуры и документацию, которые они должны принять. В дополнение к подробным рекомендациям наднациональные власти ЕС делают обзор и изучение систем контроля национального уровня для того, чтобы обеспечить соблюдение наднациональных нормативных актов. В ЕАЭС подобный единый подход почти полностью отсутствует.

1 Руководящие принципы «Кодекса Алиментариус» (1995) гласят: «экспертиза продуктов может быть произведена на любом этапе процесса производства и сбыта».

2 Конечно, сертификация призвана сыграть важную роль, особенно в приграничной торговле.

Европейский Союз

Как упоминалось ранее, в ЕС функционирует двойная система, в соответствии с которой национальные компетентные органы применяют принятое в ЕС законодательство, а ЕС, в свою очередь, через FVO осуществляет надзор и инспектирование деятельности национальных органов путем проведения проверок. Статья 45(1) Регламента 882/2004 устанавливает законодательную базу.

Эксперты ЭК осуществляют общие и специальные проверки в государствах-членах. Комиссия может назначить экспертов из государств-членов для оказания помощи собственным экспертам. Общие и специальные проверки должны быть организованы в сотрудничестве с компетентными органами государств-членов.

Аудит должен проводиться на регулярной основе, с главной целью — убедиться, что в целом официальный контроль проводится в государствах-членах в соответствии с многолетними национальными планами контроля и законодательством Евросоюза. Для этой цели и для того, чтобы способствовать повышению эффективности и результативности проверок, ЕК может заранее, перед проведением таких проверок, попросить государства-члены как можно скорее предоставить актуальные копии национальных планов контроля.

В целом следует отметить, что основные инструменты обеспечения соблюдения законодательства ЕС не представлены институтами ЕС. Главные органы, обеспечивающие исполнение законодательства, — национальные. Однако ЕС участвует в контроле работы национальных органов. Иными словами, ЕС гарантирует, что национальные органы имеют многолетние национальные планы по контролю и что эти планы являются целесообразными для обеспечения высокого уровня продовольственной безопасности.

Регламент 882/2004 устанавливает основное обязательство национальных администраций «обеспечивать регулярный официальный контроль с учетом риска и с соответствующей частотой». К другим ключевым принципам, касающимся официального контроля, относятся следующие:

- *отсутствие предварительного оповещения.* Контроль осуществляется без предварительного предупреждения;
- *все этапы производства.* Контроль осуществляется на всех стадиях производства, переработки и сбыта кормов или продуктов питания, животных и продуктов животного происхождения;
- *импорт и экспорт.* Контроль применяется одинаково для импорта и экспорта;
- *четкая ответственность за контроль.* Каждое государство-участник назначает компетентные органы, несущие ответственность за официальный контроль;
- *наличие достаточных ресурсов у органов контроля.* Компетентные властные структуры обеспечивают органы контроля необходимым обученным, квалифицированным и опытным персоналом (список вопросов,

которые должны быть охвачены при обучении персонала, включены в Приложение II Регламента), соответствующим лабораторным оборудованием и другими необходимыми объектами и оборудованием, а также правовыми полномочиями для осуществления контроля в соответствии с Регламентом и планами действий в непредвиденных обстоятельствах;

- *непредвзятость контроля.* Государства-члены должны гарантировать, что официальные органы контроля беспристрастны и действуют последовательно на всех уровнях. Где осуществление контроля делегируется (например, на региональном/местном уровнях) или разделено между различными учреждениями, должны быть налажены эффективная координация и сотрудничество между ними;
- *аккредитация.* Органы управления должны работать и быть аккредитованы в соответствии с Общими критериями функционирования различных типов органов, проводящих инспекцию (EN 45004);
- *обязательные проверки контролирующих органов.* Компетентные органы, ответственные за проведение проверок и ревизий контролирующих органов, организуют их, как считают необходимым, и подтверждают эффективность официального контроля;
- *государственный контроль.* Регламент также утверждает перечень мероприятий официального контроля, которые включают:
 - изучение систем внутреннего контроля операторов хозяйственной деятельности в сфере производства продуктов питания и кормов;
 - проверку помещений, оборудования, сырья, ингредиентов, полуфабрикатов, материалов, контактирующих с пищевыми продуктами, продуктов и процессов уборки производственных помещений и обслуживания производства, маркировки, презентации и рекламы товара;
 - проверку санитарных условий, оценку процедур надлежащей производственной практики (GMP), соответствующих гигиенических процедур, надлежащей сельскохозяйственной деятельности и системы управления безопасностью пищевых продуктов (ХАССП);
 - рассмотрение письменных материалов и других документов;
 - проведение собеседований с сотрудниками;
 - проверку примененных мер, при необходимости — с использованием собственных инструментов для проверки.

В названном регламенте также рассматриваются такие вопросы, как взятие проб и анализ, работа официальных лабораторий, антикризисное управление, государственные планы контроля, импорт и экспорт.

Что касается принудительных мер, регулирование допускает некоторые действия, включая, но не ограничиваясь:

- введением санитарно-гигиенических процедур;
- ограничением или запретом на размещение на рынке, импорта и экспорта корма, продуктов питания или животных;
- мониторингом и, при необходимости, отзывом, изъятия и/или уничтожения корма или продуктов питания;

- приостановлением деятельности или закрытием всего либо части бизнеса в течение соответствующего периода;
- приостановлением или отменой официального одобрения деятельности предприятия.

Кроме того, важно обратить внимание на список «предметных областей для контрольных процедур» в Приложении II. Это список вопросов, которые должны быть освещены во всех документальных руководствах, принимаемых компетентным органом, а именно:

- организация компетентного органа и взаимоотношения между центральными компетентными органами и органами, которым они делегировали работу по проведению официального контроля;
- отношения между компетентными органами и контролирующими органами, которым они делегировали функции, связанные с официальным контролем;
- утверждение целей, которые должны быть достигнуты;
- задачи, обязанности и ответственность персонала;
- процедуры взятия проб, методов контроля, интерпретацию результатов и принятие последующих решений;
- программы мониторинга и контроля;
- оказание взаимной помощи в случае, когда официальный контроль требует участия более чем одного государства-члена;
- действия, которые должны быть предприняты после проведения официального контроля;
- взаимодействие с другими службами и подразделениями, которые могут иметь соответствующие полномочия;
- проверка обоснованности методов отбора проб, методов анализа и проведения тестов распознавания;
- любая другая деятельность или информация, необходимая для эффективного функционирования системы официального контроля.

Следует добавить, что ЕС применяет аналогичный подход в отношении импорта. Он предполагает, что в странах-импортерах есть соответствующие национальные меры контроля, а также регулярно проводит проверки национальных органов в странах-импортерах с тем, чтобы проверить достаточность контроля. Эти положения изложены в ст. 46 Регламента 882/2004.

Таким образом, следует отметить, что ЕС имеет очень развитую двойную систему обеспечения применения законодательства ЕС во всех государствах-членах и существования эквивалентных мер в отношении третьих стран-экспортеров в ЕС.

Евразийский экономический союз

Как видно из табл. 4, в подходе ЕАЭС к принуждению применения СФС-мер на национальном уровне существуют серьезные недостатки.

Таблица 4

Меры принуждения ЕС и ЕАЭС: предписывает ли наднациональное законодательство принципы принуждения к соблюдению законодательства?

Мера	ЕС	ЕАЭС
Наличие наднациональной системы аудита	Да Регламент 882/2004 [9]	Только в отношении контроля ветеринарной системы (Положение о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору)) ¹
Национальные планы контроля являются обязательными для исполнения	Да Регламент 882/2004 [9]	Нет
Национальный контроль осуществляется без предварительного оповещения	Да Регламент 882/2004 [9]	Нет
Охвачены все сектора (включая импорт и экспорт)	Да Регламент 882/2004 [9]	Да 1. Договор о ЕАЭС [2] 2. Акты: Высшего совета ЕЭК; Евразийского межправительственного совета; ЕЭК
Наличие квалифицированного персонала и лабораторного оборудования является обязательным	Да Регламент 882/2004 [9]	Да 1. Договор о ЕАЭС [2] 2. ТР ТС 021/2011 [16]
Национальный контроль является непредвзятым и последовательным	Да Регламент 882/2004 [9]	Нет ²
Должны ли меры принуждения включать...	Да Регламент 882/2004 [9]	Нет Регулируется на национальном уровне

...приказы по усовершенствованию	Да Регламент 882/2004 [9]	То же
...запреты на размещение пищевых продуктов на рынке	Да Регламент 882/2004 [9]	То же
...приказы отзыва/изъятия и/или уничтожения небезопасных пищевых продуктов	Да Регламент 882/2004 [9]	То же
¹ Решение ЕЭК ЕАЭС от 9 декабря 2014 г. № 94. Оно устанавливает системы контроля и проверок предприятий третьих стран при проведении аудита третьей страны, а также проведения инспекций государственных учреждений стран-членов, но не предусматривает проведение аудита систем контроля государств-членов. ² Как правило, национальное законодательство государств-членов предусматривает, что национальные органы управления должны быть беспристрастными и последовательными, но в настоящее время нет документа ЕАЭС, указывающего это, хотя планируется принять законодательство ЕАЭС в сфере регулирования национальных систем управления.		

Источник: [2; 9; 16].

Государственные системы инспекции ЕАЭС (ТС) по соблюдению и применению технических регламентов ЕАЭС (ТС) определяются национальными законодательствами государств — членов союза. В долгосрочной перспективе предполагается, что международный договор «О принципах и подходах к гармонизации законодательства в сфере государственного контроля (надзора) соблюдения требований технических регламентов ЕАЭС» будет в союзе развиваться.

Однако в настоящее время действие регулирования ЕАЭС в области обеспечения исполнения норм государствами-членами крайне ограничено. Почти нет гармонизации принципов функционирования национальных систем контроля. В то время как законодательство ЕАЭС требует от национальных систем управления наличия достаточного квалифицированного персонала и лабораторного потенциала, оно не содержит положений, касающихся процедур проверки, мер принуждения или годовых/многолетних планов контроля. Таким образом, нет никаких гарантий, что государства-члены используют риск-ориентированный подход для обеспечения эффективного контроля.

Кроме того, наднациональная система аудита в значительной степени оказывается недостаточно развитой. Поэтому ЕАЭС не в состоянии проверить, следуют ли государства-члены положениям Договора ЕАЭС, касающимся национальных систем контроля. Наднациональные системы аудита являются более активными при оценке соответствия в третьих странах, но они находятся под руководством экспертов из Российской Федерации и не имеют общего бюджета¹.

5. Гармонизация законодательства ЕС и ЕАЭС с международными стандартами

Гармонизация законодательства с международными стандартами имеет два важных аспекта. Во-первых, Комиссия «Кодекс Алиментариус» (Комиссия КА) МЭБ и МКЗР разработали стандарты, включая предельные значения микробиологических веществ, уровень концентрации загрязняющих веществ, пестицидов и пороговых значений следов ветеринарных препаратов и т.п., на научной основе. Соглашение ВТО по СФС-мерам указывает на них как на научно обоснованные международные стандарты, приведенные в соответствие с целевым уровнем продовольственной безопасности, необходимым для защиты жизни и здоровья человека, животных или растений без наложения ограничений на международную торговлю. Однако следование международным стандартам означает больше, чем просто участие в деятель-

¹ Приложение 12 к Договору о ЕАЭС включает п. 12 следующего содержания: «расходы, связанные с проведением аудита зарубежных официальных систем надзора и совместных проверок (инспекций) покрываются за счет средств соответствующих бюджетов государств-членов, если иной порядок не согласован на индивидуальной основе».

ности Комиссии КА, МКЗР и МЭБ или даже включение уровня загрязнения, установленного, например, названной комиссией, в законодательство. Главная цель гармонизации с международными стандартами — внедрение действенной оценки и управления рисками, системы санитарного контроля в рамках системы управления безопасностью пищевых продуктов (ХАССП), подхода к безопасности пищевых продуктов «от фермы до стола» и других принципов продовольственной безопасности в законодательство и работу институтов стран-членов. В связи с этим усилия, направленные на отделение оценки риска от сельскохозяйственных экономических интересов и политики стран-участниц Евросоюза, являются хорошим примером реформ, способных оказать помощь странам-членам в приведении своих СФС-систем в соответствие с международными стандартами [17].

В то время как ЕАЭС продвинулся в приведении своего законодательства в соответствие с международными стандартами по части первого аспекта, в двух последних частях статьи доказывается, что в отношении второго аспекта он сталкивается со значительными препятствиями на пути адаптации своей СФС-системы к международным стандартам.

Европейский Союз

Реформирование системы безопасности пищевых продуктов в ЕС после принятия Белой книги ЕС внесло изменения в порядок введения и реализации в Союзе стандартов международной безопасности пищевых продуктов, здоровья животных и растений. Наднациональные институты ЕС взяли на себя ведущую роль в координации гармонизации СФС-мер и в разработке новых правил совместно с международными органами. Таким образом, работа отдельных членов весьма ограничена как в части оценки риска и проведения исследований, где EFSA играет значимую роль, так и в сфере управления рисками, где отдельные члены не обладают свободой принятия обособленных политических решений.

Как следует из информации, предоставленной ЕС, все его страны являются членами Комиссии «Кодекс Алиментариус». В 2003 г. ЕС также присоединился к данной Комиссии, разделяя компетенции с государствами-членами ЕС в зависимости от уровня гармонизации соответствующего законодательства. Решение 2003/822/ЕС описывает соответствующие рабочие процедуры и представляет собой правовую основу для присоединения ЕС к Комиссии КА. Генеральный директорат по здравоохранению и безопасности пищевых продуктов является в ЕС контактным органом по вопросам, связанным с Комиссией «Кодекс Алиментариус»¹.

1 URL: <http://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/standard_setting_bodies/codex/index_en.htm>.

Далее, EFSA согласно собственной информации, принимает активное участие в консультировании и обсуждении вопросов «Кодекса Алиментариус» и технических вопросов «о принципах анализа рисков и биотехнологиях»¹.

ЕС, не являясь членом МЭБ, имеет официальный статус наблюдателя, полученный на основе обмена письмами, состоявшегося в 2004 г. Все 28 государств-членов являются членами МЭБ. ЕК координирует позиции государств-членов с целью обеспечения единого подхода в дискуссиях МЭБ. Из прочтения соответствующего веб-сайта ЕС² очевидно, что ЕК была активна в течение последних 13 лет, подготовив почти 100 документов с изложением общих позиций. Кроме того, в настоящее время ЕС тесно сотрудничает с МЭБ с целью продвижения передовых практик в области защиты животных во всем мире³.

Все государства — члены ЕС являются членами МКЗР, и ЕС присоединился к данной конвенции в соответствии с Решением Евросовета от 19 июля 2004 г.

Примечательно, что законодательство ЕС в области СФС-мер часто обращается к соответствующим международным организациям, их стандартам и руководствам. Например, в Директиве 2000/29 ЕС [18]⁴ нередко делает ссылки на МКЗР, а образцы фитосанитарных сертификатов в Приложении VII к названной Директиве основаны на утвержденных в МКЗР стандартах. Аналогично, «горизонтальное» законодательство ЕС по гигиене пищевых продуктов (Регламент 852/2004 [5]), микробиологическим показателям (Регламент 2073/2005 [10]), загрязняющим веществам (Регламент 1881/2006 [11]), следам ветеринарных лекарств (Регламент 470/2009 [12]) и следам пестицидов (Регламент 396/2005 [13]) часто ссылается на нормы «Кодекса Алиментариус».

Евразийский экономический союз

Сотрудничество ЕАЭС с «Кодексом Алиментариус», МЭБ и МКЗР еще недостаточно эффективно развито. Высший совет ЕАЭС недавно принял ре-

1 URL: <<http://www.efsa.europa.eu/en/international/codex>>.

2 URL: <http://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/standard_setting_bodies/oie/eu-comments_en.htm>.

3 URL: <http://ec.europa.eu/food/animals/welfare/international/index_en.htm>.

4 «О защитных мерах против введения на территорию Евросоюза организмов, вредных для растений или растительных продуктов, и против их распространения в пределах Евросоюза».

шение¹ развивать сотрудничество со многими международными организациями, в том числе с тремя упомянутыми выше. Однако, учитывая большое число организаций, перечисленных в указанном решении и короткий период времени (менее двух лет), достижение высоких результатов, на наш взгляд, нереально. ЕАЭС, представленный ЕЭК, имеет статус наблюдателя в Комиссии КА, но не имеет членства или статуса наблюдателя в двух других органах, хотя ЕЭК и подписал Соглашение о сотрудничестве с МЭБ от 10 января 2014 г. Таким образом, государства-члены, во главе с Россией, играют здесь активную роль. Поэтому вполне вероятно, что процесс включения международных стандартов в законодательство ЕАЭС главным образом возможен благодаря участию российских экспертов². Пока существует не так много доказательств влияния этих стандартов. Например, ТР ТС 021/2011 («О безопасности пищевой продукции») содержит несколько ссылок на требования МЭБ, но никаких ссылок на «Кодекс Алиментариус» и МКЗР, хотя ЕАЭС подчеркивает свое стремление придерживаться международных стандартов, руководств и рекомендаций всех трех названных нормотворческих органов.

Таблица 5
Деятельность по гармонизации СФС-мер: участие в «Кодексе Алиментариус», МЭБ и МКЗР

Международная организация	ЕС		ЕАЭС	
	Наднациональный уровень	Национальный уровень	Наднациональный уровень	Национальный уровень
Комиссия «Кодекс Алиментариус»	Решение 2003/822/ЕС Генеральный Директорат по здравоохранению и безопасности пищевых продуктов	Да	Статус наблюдателя	Да
МЭБ	Статус наблюдателя с 2004 г.	Да	Соглашение о сотрудничестве, но не имеет официального статуса	Да
МКЗР	Решения Евросовета, 2004 г. о присоединении	Да	Нет	Да

Источник: веб-сайты Комиссии «Кодекса Алиментариус», МЭБ и МКЗР; Решение ЕС 2003/822/ЕС.

1 Решение от 15 октября 2015 г. № 26 «Об основных направлениях международной деятельности ЕАЭС на 2015–2016 годы».

2 Следует отметить, что Консультативный комитет ЕЭК по вопросам технического регулирования и применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер состоит из шести представителей Белоруссии, восьми — Казахстана и десяти — РФ.

В процессе присоединения к ВТО Россия и Казахстан взяли на себя обязательство, что все СФС-меры, технические регламенты, стандарты и процедуры оценки соответствия, разрабатываемые, принимаемые и применяемые в рамках ЕАЭС, будут осуществляться на базе международных стандартов. Несмотря на эти обязательства, в принятых ЕАЭС нормах по гармонизации правовых инструментов Таможенного союза по СФС-мерам с международными стандартами отсутствуют попытки обеспечения гармонизации с международными стандартами. В регламентах ЕАЭС существует очень мало ссылок на международные стандарты. Кроме того, ЕАЭС не издает никаких общедоступных сводных отчетов по гармонизации СФС-мер с международными стандартами. В то же время обзор регламентов ЕАЭС позволяет нам сделать определенные выводы.

Во-первых, единые ветеринарные требования ЕАЭС принимаются на основе кодексов МЭБ, и некоторые из них содержат прямые ссылки на эти документы. Однако государства — члены ЕАЭС не выполняют или в недостаточной мере выполняют такие важные требования, как идентификация животных, районирование и компартиментализация, создание и деятельность уставных органов, обеспечение лабораторного мониторинга следов запрещенных и вредных веществ в организме живых животных и т.д.

Во-вторых, уровень гармонизации санитарных требований и технических регламентов для пищевых ингредиентов и продуктов ЕАЭС с международными стандартами «Кодекса Алиментариус» составляет около 40%.

В-третьих, в настоящее время система карантина растений, применяемая в странах ЕАЭС, не соответствует международным стандартам МСФМ, хотя уже начаты коренные реформы в области карантина и защиты растений в целях обеспечения соответствия принципам МКЗР.

В заключение следует отметить, что в настоящее время государства — члены ЕАЭС являются более активными, чем сам ЕАЭС, в своих двусторонних отношениях с названными международными организациями.

Источники

- [1] Соглашение ВТО по санитарным и фитосанитарным мерам. URL: <www.hse.ru/org/hse/wto_reference/doc_02_sogL02>.
- [2] Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. URL: <<https://docs.edeuniou.org>>
- [3] Roberts S., Moshes A. The Eurasian Economic Union: A case of reproductive integration? //Post-Soviet Affairs (Published online: 23 Nov. 2015). URL: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1060586X.2015.1115198>>.

- [4] EU Council. 2002. Regulation 178/2002: Laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety // Official Journal of the European Communities. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:en:PDF>>.
- [5] European Parliament and EU Council. Regulation 852/2004: On the hygiene of foodstuffs // Official Journal of the European Communities. 2004. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:139:0001:0054:en:PDF>>.
- [6] European Commission. Regulation 16/2011: Laying down implementing measures for the Rapid alert system for food and feed // Official Journal of the European Communities. 2011. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:006:FULL&from=EN>>.
- [7] Commission of the European Communities (EC). White paper on food safety (COM (1999) 719 final) Brussels: European Commission, 2000.
- [8] *Van der Meulen B.* The structure of European food law // *Laws*. Vol. 2. P. 69–98.
- [9] European Parliament and EU Council. Regulation 882/2004: On official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules // Official Journal of the European Communities. 2004. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:165:0001:0141:EN:PDF>>.
- [10] European Commission. Regulation 2073/2005: On microbiological criteria for foodstuffs // Official Journal of the European Communities. 2005. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R2073&from=EN>>.
- [11] European Commission, Regulation 1881/2006: Setting maximum levels for certain contaminants in foodstuffs. Official Journal of the European Communities. 2006. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:364:0005:0024:EN:PDF>>.
- [12] European Parliament and EU Council. Regulation 470/2009: Laying down Community procedures for the establishment of residue limits of pharmacologically active substances in foodstuffs of animal origin, repealing Council Regulation (EEC) No 2377/90 and amending Directive 2001/82/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 726/2004 of the European Parliament and of the Council // Official Journal of the European Communities. 2009. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:152:0011:0022:en:PDF>>.
- [13] European Parliament and EU Council. Regulation 396/2005: On maximum residue levels of pesticides in or on food and feed of plant and animal origin

and amending Council Directive 91/414/EEC // Official Journal of the European Communities. 2005. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R0396&from=EN>>.

- [14] European Parliament. Report of the Temporary Committee of Inquiry into BSE on alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE, without prejudice to the jurisdiction of the Community and national courts. 1997. URL: <http://www.europarl.europa.eu/conferences/19981130/bse/a4002097_en.htm>.
- [15] Технический регламент «О безопасности пищевых продуктов» ТР ТС 021/2011, утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880. URL: <<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tehnreg/deptexreg/tr/Documents/TR%20TS%20PishevayaProd.pdf>>.
- [16] *Boguslavskaya K.* The first steps of the Eurasian Economic Union: Disputes, initiatives and results, ISN ETH Zurich. 2015. URL: <<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?ots591=eb06339b-2726-928e-0216-1b3f15392dd8&lng=en&size582=10&id=192642>>.
- [17] European Council. Directive 2000/29/EC: On protective measures against the introduction into the Community of organisms harmful to plants or plant products and against their spread within the Community // Official Journal of the European Communities. 2000. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:169:0001:0112:EN:PDF>>.
- [18] *Goldirova R.* The EU: a model impossible to export? // EU Observer. 2007. URL: <<https://euobserver.com/news/23753>>.
- [19] *Hoffman S., Harder W.* Food Safety and Risk Governance in Globalized Markets // Resources for the Future Discussion Paper. 2010. No. 09–44 (Wash.: Resources for the Future).
- [20] *Leibovitch E.* Food safety regulation in the European Union: toward an unavoidable centralization of regulatory powers // Texas International Law Journal. 2008. Vol. 43. Summer. P. 429–450.

Sedik D., Ulbricht C., Dzhamankulov N.¹

Control system food safety in the European Union and the Eurasian Economic Union

The comparison of legislation and institutions in the field of food safety in two unions at the supranational and country levels. The conclusions drawn from the comparison of the key differences in the systems of control of safety of food products of both these unions.

Key words: *food safety control system of the European Union, the Eurasian Economic Union.*

Окончание следует.

Статья поступила в редакцию 16 января 2016 г.

Институциональные процессы в развитых
и развивающихся регионах

¹ Sadik David — Senior Agricultural Policy Officer in the FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest. E-mail: <David.Sedik@fao.org>. Ulbricht Carl — food safety economist, independent consultant, Erevan, Armenia. E-mail: <<http://www.fao.org/word/Regional/REV>>. Dzhamankulov Niritdin — consultant on technical regulation and SPS measures in trade, Bishkek, Kyrgyzstan. E-mail: <<http://www.fao.org/word/Regional/REV>>.