

УДК 339.5

Сэдик Д., Ульбрихт К., Джаманкулов Н.¹

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

Окончание. Начало в № 2/6 2016 г.

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.*

Б. Национальные системы безопасности пищевых продуктов

В ЕС, как и в ЕАЭС, мониторинг и обеспечение соблюдения правил пищевой безопасности, связанных с работой операторов хозяйственной деятельности в сфере производства продуктов питания и кормов, фактически являются обязанностью власти на национальном уровне. Поэтому в данной части статьи рассматриваются три важнейших вопроса, касающихся механизмов контроля безопасности пищевых продуктов в ЕС и странах — членах ЕАЭС. Сначала описывается законодательство и национальные институты, а также разделение обязанностей в рамках национального управления в двух странах — членах ЕС и ЕАЭС. Для ЕС проанализированы

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 Нуритдин — консультант по вопросам технического регулирования и СФС-мерам в торговле. E-mail: <<http://www.fao.org/word/regional/REV>>.

законодательство и институты Соединенного Королевства, а для ЕАЭС — Республики Кыргызстан. Затем анализируются изменения в законодательстве о безопасности пищевых продуктов, внесенные при присоединении к каждому из двух экономических союзов новых членов. Для ЕС рассматривается пример Хорватии, а для ЕАЭС — Киргизии и Армении. Далее сравнивается эффективность наднационального законодательства на страновом уровне в двух союзах на основе проведенного анализа.

Между этими тремя аспектами систем безопасности пищевых продуктов в странах ЕС и ЕАЭС существуют значительные различия. Во-первых, в странах ЕС роли и обязанности национальных институтов достаточно ясны, но они нечетко определены или недостаточно хорошо понимаются в странах ЕАЭС. Отчасти это следствие внятно сформулированных институтами ЕС принципов, протоколов, процедур и планов, дополненных системой органов по обеспечению исполнения. При этом в ЕС не устанавливается организационная структура системы обеспечения продовольственной безопасности на страновом уровне, четко определенные обязательные принципы и процедуры правоприменения обеспечивают высокий уровень безопасности пищевых продуктов. В ЕАЭС же ситуация иная. Несмотря на то что Договор о ЕАЭС [1] упоминает ряд важных принципов в области СФС-мер и безопасности пищевых продуктов, отсутствие подробных процедур, адекватных правоприменительных механизмов, систем обучения сотрудников и соответствующих ресурсов делает развитие национальных систем в странах — членах союза рассогласованным.

Такого рода либеральный подход проявляется при сравнении процесса присоединения новых членов в двух союзах. На основе нашего изучения примера Хорватии можно сделать вывод, что процесс вступления в ЕС по вопросам СФС-мер имеет трансформационный характер и требует не менее десяти или более лет наращивания потенциала и подготовки. Основываясь на нашем обзоре процесса присоединения Кыргызстана и Армении к ЕАЭС, следует подчеркнуть, что это прежде всего политический процесс с незначительными в реальности изменениями и низким потенциалом. Присоединение Кыргызстана, как может показаться, опровергает это суждение. При вступлении в Кыргызстане была подлинная озабоченность по поводу системы СФС-контроля, наиболее ярко выразившаяся в беспрецедентном призыве к проверке систем ветеринарного, фитосанитарного и санитарного контроля в стране. Хотя, безусловно, озабоченность имела место, нет никаких доказательств, что в результате процесса присоединения долгосрочные и существенные изменения в этой стране были внесены в ее систему ветеринарного, фитосанитарного и санитарного контроля.

Эффективная национальная система управления характеризуется всеобъемлющим масштабом, учетом рисков и управлением ими, привлечением достаточных ресурсов и налаженностью обратных связей. В ЕС наднацио-

нальные институты, такие как Европейская комиссия, Агентство по продовольствию и ветеринарии (FVO) и Европейское агентство по безопасности продуктов питания (EFSA), имеют решающее значение для разъяснения, исполнения и имплементации работы принципов и процедур контроля безопасности пищевых продуктов. В ЕАЭС отсутствие общесоюзных правил, касающихся системы национального контроля означает, что нет никакой гарантии согласованности и всеобъемлющего характера системы, о чем свидетельствует достаточно сложная ситуация в Кыргызстане. Кроме того, в странах ЕАЭС решения в отношении принципов, стратегии, структуры и ресурсов для обеспечения контроля безопасности пищевых продуктов остаются на усмотрение стран, что приводит к отсутствию ясности, противоречивости и ограниченности потенциала, который способен обеспечить эффективность национальных систем контроля.

1. Национальное законодательство и институты

Европейский союз: Соединенное Королевство

Принятие законодательства на основе правил ЕС является обязанностью законодательной власти в каждом из государств — его членов. При этом если регламенты ЕС автоматически имеют воздействие на все страны-члены, то директивы ЕС должны быть перенесены в их национальные законодательства. Таким образом, в Великобритании парламент принимает национальные законы, основываясь на директивах ЕС. Евросоюз не предписывает какой-либо конкретной организационной структуры, например, не настаивает на том, что каждое государство должно иметь единое агентство по безопасности продуктов питания. Соответственно деятельность министерств и других учреждений, имеющих обязательства по разработке и применению СФС-мер, значительно различается среди государств-членов. В Великобритании компетентными центральными органами являются Министерство окружающей среды, пищевых продуктов и по делам сельского хозяйства (*Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA*) и Агентство по пищевым стандартам (*Food Standards Agency, FSA*).

Национальное законодательство. В Великобритании законодательство, устанавливающее функции различных учреждений, которые отвечают за деятельность в области применения СФС-мер, изложено в нескольких законодательных актах.

Основной законодательный акт. Закон «О безопасности пищевых продуктов» 1990 г. (с последующими изменениями) обеспечивает основу для всех законов по безопасности пищевых продуктов в Великобритании. Общие продовольственные правила, принятые в 2004 г., обеспечивают соблюдение определенных аспектов Регламента ЕС 178/2002 и вносят поправки в Закон «О безопасности пищевых продуктов» 1990 г. для приведения его в соответствие с законодательством ЕС.

Агентство по пищевым стандартам. Законом «О стандартах пищевых продуктов» 1999 г. было учреждено Агентство по пищевым стандартам и определены его полномочия, включающие¹:

- разработку политики;
- предоставление консультаций и рекомендаций;
- мониторинг правоприменения, наблюдения и сбора информации.

Закон 1999 г. также определяет правила назначения ключевых сотрудников Агентства, создание консультативных комитетов и обязательства Агентства.

Местные властные структуры. В Великобритании полномочия местных органов, обеспечивающих применение СФС-мер, определяются разными законодательными актами, одни из которых ориентированы на конкретные сектора и меры принуждения или контроля, а другие являются более общими законами, устанавливающими полномочия органов местного самоуправления в различных отраслях. Соответствующее законодательство включает:

- Нормы безопасности пищевых продуктов и санитарии (Англия) 2013 г.;
- Закон «О местных органах исполнительной власти» 1985 г.;
- Закон «О здравоохранении (Контроль заболеваний)» 1984 г.;
- Закон «Об общественном здравоохранении» 1936 г.

Компетенции национальных властей. Департамент окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства (DEFRA) — центральный компетентный орган, который несет ответственность за законодательство в сфере здоровья и защиты животных в Великобритании и за политику и правила охраны окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства. Кроме того, Департамент несет общую ответственность за законодательство в сфере здоровья растений. Автономные правительства (в Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии) выступают в качестве компетентных органов для своих регионов в отношении законодательства в сфере здоровья и защиты животных и растений.

Ответственность за официальный контроль разделена достаточно сложным образом. По сути, разделение происходит между центральными органами, отвечающими за контроль вопросов высокого риска, и местными властями, ответственными за проведение плановых проверок предприятий общественного питания и предприятий розничной торговли. Например, структура и функции центральных органов власти включают следующее:

а) Агентство по пищевым стандартам (FSA) и агентства, по его поручению и от его имени выполняющие следующие функции официального контроля:

- одобрение деятельности производителей свежей мясной продукции;

¹ В результате децентрализации его полномочия теперь поделены с родственным Агентством по пищевым стандартам Шотландии, которое было создано в апреле 2015 г.

- санитарный контроль свежей мясной продукции;
- санитарный контроль производства молока (только Англия и Уэльс);
- санитарный контроль производства яиц;
- контроль материалов специфического риска и иных форм трансмиссивной губчатообразной энцефалопатии в зарегистрированных бойнях и прочих местах забоя животных;
- тестирование на наличие губчатой энцефалопатии (BSE) (от имени Департамента);

б) директивы в отношении ветеринарных препаратов устанавливают надзор за наличием следов ветеринарных препаратов;

в) Агентство по сельскохозяйственным выплатам осуществляет маркировку говядины в Англии и Уэльсе;

г) Исполнительный орган по здравоохранению и безопасности (Управление по регулированию химических веществ) осуществляет мониторинг и обеспечивает следование нормам следов пестицидов.

Роль местных органов власти также не следует недооценивать. Они участвуют в осуществлении официального контроля на всех стадиях производства, переработки и сбыта пищевой и кормовой продукции. В частности, именно они обеспечивают выполнение законодательства в области санитарии в ЕС. Для этого требуется серьезный опыт и навыки: не только знание значительных объемов законодательных материалов, но и способность планировать и анализировать. Как отмечено в Многолетнем национальном плане контроля Великобритании (апрель 2013 — март 2016¹):

«Плановые мероприятия каждого отдельного органа по контролю изложены в плане предоставления услуг, включая:

- количество запланированных проверок/мероприятий, оценку количества необходимых перепроверок и любой целенаправленной деятельности по проведению проверок, которые орган намерен осуществить;
- оценивание на основе тенденций прошлого года, вероятного спроса на услуги службы рассмотрения жалоб;
- оценку ресурсов, необходимых для предприятия, для которых орган выступает в качестве основного или местного (исходного) органа, и реагирование на запросы органов правоприменения;
- оценку числа контактов с предприятиями относительно предоставления консультаций;
- обзор программ взятия образцов и оценку количества образцов, которые могут быть приняты в связи с жалобами;

1 URL: <www.food.gov.uk (https://www.food.gov.uk/sites/default/files/mancp-uk_0.pdf)>.

- оценку на основе тенденций прошлого года, вероятного спроса на услуги контроля и расследования вспышек и болезней пищевых инфекций».

Евразийский экономический союз: Республика Кыргызстан

В ЕС понятно, что в СФС-сфере законодательная инициатива полностью принадлежит наднациональным институтам. Национальные парламенты, поскольку они принимают СФС-нормы, устанавливают их только при переносе директив ЕС в национальные законодательства. В ЕАЭС же нет строгого разделения в отношении законодательных инициатив. Отдельные законодательства государств-членов могут преобладать там, где существуют пробелы в законодательстве ЕАЭС по вопросам СФС-мер. Таким образом, в дополнение к обеспечению соответствия законодательства Договору о ЕАЭС и Распоряжениям, принятым Высшим советом союза и ЕЭК, национальные парламенты также имеют некоторую свободу принятия законов, например, в отношении того, что касается конкретных продуктов питания, где в ЕАЭС еще не принято технического регламента. Кроме того, так как ЕАЭС пока не принял положений, касающихся принципов исполнения, отсутствуют и наднациональные правила, касающиеся структуры или разделения компетенций между национальными органами управления.

Кыргызская Республика — довольно типичное постсоветское государство в отношении ряда органов, функционирующих в системе СФС-мер. В Кыргызстане работа по применению фитосанитарных и ветеринарных мер ведется соответствующими ведомствами непосредственно под руководством правительства.

Компетенции национальных властей. Правительство участвует в политике регулирования СФС-мер через своих представителей в Высшем совете ЕАЭС и Коллегии ЕЭК при разработке и утверждении технических регламентов ЕАЭС. Технический регламент устанавливает правила, применимые к государственной инспекции, а также процедуры ветеринарно-санитарной оценки необработанных продуктов питания и продуктов животного происхождения, попадающих под технические регламенты ЕАЭС. Технические регламенты также определяют пищевые продукты и производственные объекты, подлежащие обязательной государственной регистрации в ЕАЭС, и могут устанавливать дополнительные санитарные, ветеринарные и фитосанитарные требования к пищевой продукции в отдельных странах-членах.

Министерство экономики Кыргызстана является другим компетентным органом в области технического регулирования. В его функции входит координация мероприятий, осуществляемых органами государственной власти и другими участниками системы технического регулирования в стране, а также обеспечение исполнения обязательств, принятых Кыргызской Республикой в рамках Соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле (ТБТ). Оно также формирует и ведет национальную часть единого реестра производителей, попадающих под законодательство ЕАЭС, в рамках своих обяза-

тельств, предусмотренных техническими регламентами ЕАЭС, и поддерживает национальную часть Единого реестра производящих оценку органов (испытательных лабораторий), попадающих под законодательство ЕАЭС.

Департамент санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения управляет государственными инспекционными службами, которым была поручена оценка соответствия санитарных требований техническим регламентам ЕАЭС. В рамках этой работы проходит регистрация специализированной пищевой продукции, новых видов продуктов питания, пищевых и кормовых добавок в соответствии с техническим регламентом ЕАЭС «О безопасности пищевой продукции» и других «вертикальных» технических регламентов ЕАЭС. Департамент также отвечает за создание и ведение национальной части единого реестра специализированной пищевой продукции, новых видов пищевых продуктов и пищевых добавок согласно указанному техническому регламенту ЕАЭС [2] и других «вертикальных» технических регламентов ЕАЭС.

Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики руководит деятельностью государственных инспекционных служб, которым была вверена оценка соблюдения ветеринарных и фитосанитарных статей техническим регламентам ЕАЭС. Она также осуществляет государственную регистрацию производственных объектов и ведет национальную часть реестра производителей, подчиняющихся законодательству ЕАЭС согласно техническому регламенту ЕАЭС «О безопасности пищевой продукции».

Кыргызский Центр стандартизации и метрологии при Министерстве экономики является национальным органом по стандартизации. Он утверждает национальные стандарты Кыргызской Республики, принимает решения об использовании межгосударственных (ГОСТ) и международных стандартов на территории Республики, представляет ее в международных и региональных организациях по стандартизации.

Кыргызский Центр аккредитации при Министерстве экономики устанавливает правила аккредитации органов по оценке соответствия (органы по сертификации, испытательные лаборатории, органы контроля), осуществляет их аккредитацию, представляет Кыргызскую республику в международных и региональных организациях по аккредитации (является членом Международной ассоциации по аккредитации лабораторий — ILAC), устанавливает и поддерживает национальные составляющие Единого реестра органов ЕАЭС по оценке соответствия.

Аккредитованные лаборатории, включенные в Единый реестр ЕАЭС, тестируют продукцию с целью принятия единой декларации соответствия ЕАЭС и выдачи единых государственных регистрационных удостоверений специализированной пищевой продукции, новым видам продукции и пищевых добавок.

Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики по состоянию на 1 сентября 2015 г. является уполномоченным органом по введению карантина растений в стране¹.

Ключевые обязательства в отношении государственного регулирования ветеринарно-санитарных мер распределены между Министерством сельского хозяйства и мелиорации и Государственной инспекцией по ветеринарной и фитосанитарной безопасности. По состоянию на 1 сентября 2015 г.: а) вопросы ветеринарного контроля возложены на Государственную инспекцию по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики; б) определенные полномочия, касающиеся разработки и реализации политики в области ветеринарии, государственного регулирования продаж и ведения государственного реестра ветеринарных медицинских препаратов, анализ ветеринарно-санитарных рисков, возложены на Министерство сельского хозяйства. В то же время по состоянию на 1 сентября 2015 г. ни Министерству, ни Инспекции официально не были предоставлены функции как компетентному органу по ветеринарии, как это предусмотрено положениями ЕАЭС и Законом Кыргызской Республики «О ветеринарии»².

Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения Кыргызской Республики является государственным органом в области здравоохранения (санитарных) правил³. Фундаментальное регулирование в стране в области общественного здравоохранения (санитарно-техническое) представлено Законом «О здравоохранении»⁴. Согласно этому Закону санитарные требования к производству ингредиентов для пищевых продуктов и готовой пищевой продукции устанавливаются техническими регламентами.

Национальное законодательство. На уровне ЕАЭС нет никаких органов принуждения или координирующих органов, утверждающих на страновом уровне регулирование для обеспечения соблюдения СФС-мер и технического регулирования ЕАЭС. Вместо принуждения на уровне ЕАЭС члены ЕАЭС имеют право самостоятельно утверждать национальное законодательство и принимать меры по регулированию применения СФС-мер и технического регулирования. Национальное законодательство может принимать следующие формы:

1 *Постановление Правительства Кыргызской Республики от 7 мая 2013 г. № 256.*

2 *Закон «О ветеринарии» от 30 декабря 2014 г. № 175.*

3 *Постановление Правительство Кыргызской Республики «О Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики» от 20 февраля 2012 г. № 118.*

4 *Закон «О здравоохранении», от 24 июля 2009 г. № 248.*

а) законы, регулирующие конкретные области применения СФС-мер, которые не регулируются нормами ЕАЭС. Все государства — члены ЕАЭС издали законы в области ветеринарии, карантина растений, охраны общественного здоровья (санитарно-технические), по вопросам безопасности пищевых продуктов (за исключением Кыргызстана) и государственной инспекции.

Издаваемые государствами-членами законы не должны вступать в противоречие с Договором о ЕАЭС или с другими актами ЕАЭС;

б) законы, принятые в рамках исполнения Договора о ЕАЭС и его актов. В соответствии с техническим регламентом «О безопасности пищевых продуктов» необработанные сырые продукты животного происхождения (например, сырое молоко) подлежат ветеринарно-санитарной экспертизе перед поставкой на рынок. Ветеринарно-санитарная экспертиза осуществляется в соответствии с национальным законодательством государств — членов ЕАЭС, которые, однако используют различные организационные подходы к решению этой задачи. В Республике Беларусь, например, ветеринарно-санитарная экспертиза осуществляется только государственными институтами, а в Казахстане и Кыргызстане право проверки предоставлено независимым аккредитованным ветеринарным лабораториям. Кроме того, в Кыргызстане, по состоянию на 1 октября 2015 г., нет норм ветеринарно-санитарного контроля, что повышает риск попадания опасных товаров на рынок. Это упущение является существенным препятствием для торговли с партнерами в ЕАЭС;

в) законы, устанавливающие требования к СФС-контролю в дополнение к тем, которые были утверждены ЕАЭС. Согласно Договору о ЕАЭС государства-члены могут вводить дополнительные СФС-требования, направленные на обеспечение более строгого уровня безопасности пищевых продуктов при условии, что такие меры оправданы на основе анализа рисков;

г) законы, определяющие временные СФС-меры в отношении товаров, произведенных в других государствах-членах или в третьих странах. В соответствии с Договором о ЕАЭС все государства-члены имеют право на применение временных СФС-мер в качестве мер предосторожности при обнаружении угрозы безопасности пищевых продуктов при наличии достаточных оснований для проведения комплексной оценки рисков.

В рамках законодательства также реализуются:

- ветеринарные мероприятия по идентификации животных и прослеживаемости продукции животного происхождения, регионализации и компартиментализации регулируются национальным законодательством государств-членов и реализуются уполномоченными органами ветеринарной медицины. В данном случае роль ЕЭК заключается в издании в 2016 г. Распоряжения о согласованном подходе к идентификации животных и прослеживании продукции животного происхождения, регионализации и компартиментализации;

- участие в общих ветеринарных проверках ЕАЭС. Союз не имеет собственного бюджета для финансирования совместной деятельности государств-членов, в том числе проверок ветеринарных объектов ЕАЭС или третьих стран, т.е. каждое государство-член принимает решение о целесообразности участия в такой деятельности и самостоятельно покрывает соответствующие расходы. Например, в Кыргызстане практически нет бюджета для организации лаборатории или проверки систем мониторинга СФС-объектов внутри страны. Таким образом, участие в единых ветеринарных проверках ЕАЭС за пределами страны маловероятно.

Наконец, следует признать, что по сравнению со среднестатистическим государством — членом ЕС коррупционные риски в государственных органах власти постсоветских стран выше, что влияет на эффективность применения СФС-мер.

2. Изменения санитарного и фитосанитарного контроля при присоединении нового члена: ЕС и ЕАЭС

Процесс присоединения к экономическому союзу очень показателен при сравнении важности роли норм (законодательства и институтов) и особых полномочий (управление со стороны государственных должностных лиц) в регулировании работы союза. В данной части статьи рассматривается процесс присоединения новых государств-членов на примерах Хорватии (ЕС), Кыргызской Республики и Армении (ЕАЭС). При этом особое внимание будем уделять срокам, правовым и административным реформам.

В двух союзах процесс вступления значительно различается. В обоих случаях необходимы были законодательные изменения. Однако в случае с Хорватией в процессе была задействована многолетняя глубокая административная реформа и даже изменения в менталитете, тогда как в Кыргызской Республике и Армении изменения были гораздо более поверхностными.

Случай Армении поражает, так как весь процесс занял чуть больше года (табл. 6), оставив пробелы в законодательной реформе и предоставлении информации.

Европейский союз: пример присоединения Хорватии

«Наработанное законодательство» — термин, означающий полный свод законодательных актов Европейского Союза, включающий законодательство, нормативно-правовые акты и судебные решения. Точное количество документов неизвестно, но согласно одному источнику¹ их насчитано более 13 тыс., в том числе 40 тыс. законодательных актов. Кандидаты на всту-

1 URL: <<http://en.euabc.com/word/2152>>.

пление в ЕС должны согласовать свое законодательство в рамках процесса введения нормативно-правовых актов ЕС в национальное законодательство. Процесс вступления в ЕС будет долгим. Его законодательство разбито на несколько глав для облегчения анализа необходимых действий запрашивающей страной, прежде чем она сможет официально вступить в ЕС. Когда Хорватия подала заявку на вступление в ЕС, свод законов состоял из 35 глав, гл. 12 — «О продовольственной безопасности, ветеринарной и фитосанитарной политике». Переговоры Хорватии о вступлении в ЕС длились 10 лет (2001–2011), переговоры по гл. 12 были открыты в 2003 г. и заняли семь лет.

Большой объем законодательных актов, которые должны быть приняты, безусловно, представляет проблему, но, возможно, большей проблемой является развитие национального потенциала. В учетной записи процесса присоединения Хорватии 2012 г. отмечено, что Хорватии необходимо доработать механизмы реализации законодательства, чтобы проводить осмотр и контроль пищевых продуктов, включая предоставление надлежащих лабораторных условий¹.

Процесс переговоров по гл. 12 включал многочисленные шаги, в том числе:

- заполнение очень подробной анкеты;
- получение обратной связи от ЕС по существующему уровню гармонизации и областям, требующим дальнейших реформ;
- разработку всеобъемлющей Национальной стратегии продовольственной безопасности;
- принятие политического решения о том, какой орган будет назначаться компетентным;
- проведение первых встреч в Брюсселе, чтобы понять все аспекты достижения продовольственной безопасности;
- подготовку таблицы перенесения законодательства, в которой проанализированы различия между законодательством Хорватии и ЕС, а также описаны шаги, необходимые для достижения гармонизации;
- получение «Материала предварительной проверки» от ЕС, в котором изложены все необходимые действия;
- согласование целевых показателей, достижение которых необходимо для официального открытия переговоров по главе и их завершения;
- согласование переходных периодов;
- реорганизацию системы официального контроля, включая наем и обучение дополнительного персонала.

1 *«Руководящие положения вступления в ЕС: делимся опытом Хорватии — гл. 12: «Безопасность пищевых продуктов». С. 8–9. URL: <https://www.academia.edu/5979053/EU_Accession_Guidelines_-_Sharing_Croatias_Experience_-_Chapter_12_-_Food_Safety>.*

Одним из наиболее сложных аспектов соблюдения законодательства в области безопасности пищевых продуктов, ветеринарной и фитосанитарной политики стала модернизация пищевых производств в мясной и молочной отраслях, так как в них было серьезное сопротивление изменениям, и многие производители надеялись на неоправданно длительные переходные периоды. Весь процесс получил содействие со стороны ЕС в виде проектов технической помощи и финансовой поддержки подготовки к вступлению в Союз.

Елена Дагам, директор Управления по безопасности пищевых продуктов в хорватском Министерстве сельского хозяйства, рыболовства и сельского развития, обобщила опыт приведения национального законодательства в соответствие с гл. 12, указав на важность процесса вступления с выполнением обязательств сверх нормативных требований: «в ходе этого процесса мы разработали систему и схему управления не только в рамках Министерства, но и для потребителей, производителей и т.д. В результате образ мысли о пищевой продукции изменился. И я бы сказала, что мы нуждались в ЕС для того, чтобы изменить наше мышление о безопасности пищевой продукции»¹.

Таблица 6
Процесс присоединения к ЕС/ЕАЭС: затраты времени
для присоединения новых членов

Временная шкала	Хорватия	Кыргызская Республика	Армения
Дата подачи заявления о вступлении	2001 г.	Апрель 2011 г.	Сентябрь 2013 г.
Дата официального вступления	2011 г.	Август 2015 г.	Январь 2015 г.
Временной интервал	10 лет	4 года	16 месяцев

Евразийский экономический союз:
пример вступления Республики Кыргызстан

Подготовка по присоединению Кыргызской Республики к ЕАЭС происходила на основе Дорожной карты по вступлению в Таможенный союз, утвержденной решением Высшего совета ЕАЭС от 29 мая 2014 г.² Семь ме-

1 «Руководящие положения вступления в ЕС: делимся опытом Хорватии — гл. 12: «Безопасность пищевых продуктов». С. 35.

2 Решение Высшего совета ЕАЭС от 29 мая 2014 г. № 74 «О плане мероприятий (“дорожная карта”) по присоединению Кыргызской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации к Таможенному союзу». Правовой портал ЕЭК. URL: <https://docs.eaeunion.org/docs/en-us/0143439/err_30052014_74>.

сяцев спустя, 23 декабря 2014 г. на заседании Высшего Евразийского экономического совета был подписан Договор о присоединении Кыргызской Республики к союзу. На очередном заседании названного совета 8 мая 2015 г. главы государств — членов ЕАЭС одобрили два протокола, в которых были определены условия и особенности вступления Кыргызстана в ЕАЭС.

Кыргызская Республика была принята в ЕАЭС 12 августа 2015 г. С этого момента положения ЕАЭС, касающиеся применения СФС-мер, вступили в силу на всей территории Кыргызстана. Однако по состоянию на 1 мая 2016 г. вопросы СФС-контроля товаров на кыргызско-казахстанском участке государственной границы остались неурегулированными в ожидании результатов совместных проверок состояния систем санитарного, ветеринарного и фитосанитарного контроля. В соответствии с решением Высшего Евразийского экономического совета (от 8 мая 2015 г.)¹:

а) санитарный контроль будет отменен с последующим рассмотрением сотрудниками ЕЭК и уполномоченными органами государств — членов ЕАЭС системы санитарного контроля Кыргызской Республики;

б) ветеринарный и фитосанитарный контроль будет отменен, начиная с даты принятия решения коллегией ЕЭК об одобрении результатов оценки системы ветеринарно-фитосанитарного контроля в Кыргызской Республике².

Недостатки Кыргызской системы СФС-контроля также были подчеркнуты Секретариатом ВТО³. В «Обзоре торговой политики Кыргызской Республики» 2013 г.⁴ подчеркнуты частые изменения в направлении политики и институтах в сфере СФС-мер; отмечается, что там, кажется, нет четкой стратегии по построению стабильной и эффективной системы СФС-контроля. В обзоре также были отмечены несоответствия международно признанным

1 *Решение Высшего совета ЕАЭС от 8 мая 2015 г. № 6 «Об отмене санитарно-карантинного, ветеринарно-санитарного и карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на Кыргызско-казахстанском участке государственной границы». Правовой портал ЕАЭС. URL: <https://docs.eaeunion.org/docs/en-us/0147667/err_12052015_6>.*

2 *Кроме того, это также указывается в п. 59 Протокола об условиях и переходных положениях, относящихся к применению Кыргызской Республикой Договора о ЕАЭС, подписанного Высшим Советом ЕАЭС 8 мая 2015 г.*

3 *Кыргызская Республика является членом ВТО с декабря 1998 г.*

4 *Документ МАС/ТПР/G/288 от 1 октября 2013 г.*

нормам и Соглашению ВТО по СФС. Например, правительство в течение длительного времени не имело своего информационного центра в ВТО¹.

Евразийский экономический союз: пример вступления Армении

Заявление Президента Армении от 3 сентября 2013 г. о том, что страна присоединится к ЕАЭС, было весьма неожиданным. До этого в течение нескольких лет правительство вело работу по подготовке подписания Углубленного и всеобъемлющего соглашения о свободной торговле с Европейским Союзом и с этой целью приступило к процессу реформирования законодательства о безопасности пищевых продуктов и пересмотру национальной системы безопасности и качества пищевых продуктов. Затем после сентября 2013 г. в стране быстро изменился курс и началась подготовка к присоединению к ЕАЭС. Армения официально стала членом союза 2 января 2015 г.

Спешка в завершении переговоров была вызвана неготовностью к переменам и результатом недостатка информации. Изначальные документы законодательной базы часто были неполными и/или только на русском языке. Так было до 30 октября 2014 г., когда правительство приняло несколько постановлений, регулирующих правила и процедуры импорта и экспорта различных продуктов питания, а впоследствии привело некоторые пояснения² бизнес-сообществу относительно последствий вступления в ЕАЭС.

В соответствии с армянским законодательством, где существует конфликт между местным законодательством и положениями международного договора, последний имеет приоритет. Поэтому не обязательно вносить изменения в местное законодательство для гармонизации его с нормами международного договора. Однако ситуацию, когда местные правила могут формально продолжать действовать, но содержат положения, которые теперь заменены международными обязательствами, нельзя назвать идеальной с точки зрения правовой определенности. Тем не менее таково положение вещей, поскольку Армения официально не внесла изменения в какой-либо из своих технических регламентов (в сферах СФС-мер и ТБТ)³. Поэтому бизнес-сообщество

1 Отдел нормативно-правового обеспечения, а также Справочная служба по вопросам СФС-мер в рамках ВТО были созданы в структуре Министерства сельского хозяйства Кыргызской Республики в 2014 г.

2 URL: <<http://www.mineconomy.am/uploads/20141612165541464.pdf>> (на армянском языке).

3 Армянский Национальный орган по стандартам предусматривает перечень технических нормативных правовых актов, большинство из которых были приняты до 2010 г. URL: <http://www.sarm.am/am/act_of_the_law/kanonakarger> (на армянском языке).

может не иметь должного представления о всех положениях Таможенного союза или технических регламентов ЕАЭС.

3. Эффективность наднационального законодательства в сфере безопасности пищевой продукции на национальном уровне

Эффективность в контексте обеспечения исполнения СФС-норм можно определить как существование всеобъемлющей системы, охватывающей а) основное законодательство и б) политические структуры, которая обеспечивает высокий уровень безопасности для потребителя. Для того чтобы национальные системы контроля были эффективными, они должны быть всеобъемлющими, основанными на оценке риска, а также располагать достаточными ресурсами и гибкостью.

Европейский союз

В целом уровень развития национальных ветеринарных и фитосанитарных систем безопасности в ЕС оценивается как достаточно высокий. ЕС обеспечивает следование законодательству государствами-членами должным образом. Одним из доказательств этого является система показателей функционирования внутреннего рынка¹, свидетельствующая как о том, что существует высокий уровень следования директивам ЕС государствами-членами при принятии национального законодательства, так и о том, что ЕС постоянно следит за ситуацией в этой сфере. Что касается реформы в области СФС-мер, отчетливо наблюдается повышение уровня безопасности после проведения реформ, начавшихся в конце 1990-х годов. Реализация положений об отслеживаемости, включая идентификацию животных и системы быстрого оповещения, позволила компетентным органам оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации. Хотя на страновом уровне институциональные механизмы в 28 государствах-членах существенно различаются (в некоторых странах — модели с одним учреждением, в других — несколько скоординированных органов; в некоторых странах контроль осуществляется только центральным органом, а в других, таких как Великобритания, — совокупность центральных и местных органов власти), единый подход к принципам и разработке многолетних планов контроля вместе с надзорной функцией Агентства по продовольствию и ветеринарии обеспечивает высокий уровень безопасности.

Естественно, могут существовать недостатки. Проверки Агентства по продовольствию и ветеринарии регулярно выявляют проблемы, по итогам которых оно делает соответствующие рекомендации. Например, в одной стране Агентство может обнаружить, что принцип «осуществления официального контроля без предварительного предупреждения» не соблюдается; в другой

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

стране оно может выявить, что документация по вопросам прослеживаемости ведется недостаточно подробно, и т.д. В конечном счете (особенно в случае импорта) система остается настолько эффективной, насколько это характерно для слабейшего звена данной системы.

В целом сочетание СФС-систем на уровне ЕС и на уровне государств-членов должно быть оценено как весьма эффективное вследствие полноты законодательства, потенциала учреждений-исполнителей как на общеевропейском, и национальном уровнях, а также применения риск-ориентированного подхода и эффективной двухуровневой системы местного контроля. Все это связано не только с тем, что за последние 20 лет произошел существенный пересмотр системы, но и потому, что ЕС представляет собой торговый блок развитых стран, обладающих значительным опытом государственного управления. В конечном счете регулирование на уровне ЕС играет жизненно важную роль, включая следующие компоненты:

- строгий подход к унификации законодательств без каких-либо отступлений на национальном уровне;
- независимость и компетентность таких ключевых институтов, как Агентство по продовольствию и ветеринарии (FVO) и Европейское агентство по безопасности продуктов питания (EFSA);
- наличие систем быстрого оповещения, таких как Система быстрого уведомления по качеству продуктов питания и кормов (RASFF) и Система оповещения для предупреждения фитосанитарных угроз (EUROPHYT);
- всеобъемлющая логическая система законодательства, подкрепленная едиными принципами правоприменения и эффективными системами контроля;
- акцент на развитие инфраструктуры, обучение и помощь новым членам в наращивании их потенциала.

Евразийский экономический союз

В странах — членах ЕАЭС эффективность системы ветеринарного и фитосанитарного контроля характеризуется несоответствиями и ограниченными возможностями.

Противоречия возникают на различных уровнях. Во-первых, наднациональное законодательство все еще находится в процессе развития и поэтому существование единых правил для всех государств-членов частично зависит от конкретного продукта. Во-вторых, на практике может наблюдаться отсутствие разъяснений того, какой правовой акт действует в каждом конкретном случае — национальный или законодательства ЕАЭС. В-третьих, есть случаи, когда национальные законодательства могут применяться к продукции, предназначенной для сугубо внутреннего потребления (т.е. только в государстве-члене), в то время как нормы ЕАЭС распространяются на товары, экспортируемые в другие государства-члены. В-четвертых, коррупционные риски, которые, как правило, выше, чем в государствах —

членах ЕС, могут привести к непоследовательному применению правил. Отсутствие наднациональных принципов, касающихся официальных систем национального контроля, также приводит на практике к расхождениям между государствами-членами.

Ограниченность ресурсов и возможностей тоже влияет на способность государств-членов обеспечить применение СФС-норм. Эти ограничения касаются, например, лабораторных систем, внедрения Системы управления безопасностью пищевых продуктов (ХАССП), прослеживаемости, зонирования и идентификации животных.

В отличие от ЕС смешанная система в ЕАЭС не может считаться высокоэффективной. Как отмечалось, существует несколько недостатков на обоих уровнях, а именно:

- функционирование не всех основных принципов на наднациональном уровне;
- несмотря на осуществление некоторые специальных совместных проверок, отсутствие системы наднациональных проверок, единых правил, касающихся национальных систем контроля;
- применение правил ЕАЭС на национальном уровне непоследовательно, что ведет по ряду причин, ведущих к отсутствию единообразия применения норм как внутри отдельных стран-членов, так и в отношениях между государствами-членами;
- ограниченность ресурсов и возможностей существенно влияет на способность эффективно применять законодательство.

Несмотря на эти недостатки, ЕАЭС дает некоторые выгоды странам-членам при определенных обстоятельствах. Например, в Кыргызстане были приняты законодательные акты, связанные с идентификацией животных, ветеринарными и фитосанитарными вопросами¹. Кроме того, Правительство страны выделило средства для строительства и приобретения оборудования для «приоритетных» контрольных пунктов (места перемещения товаров и транспортных средств) в соответствии с едиными требованиями ЕАЭС к осуществлению пограничного СФС-контроля на внешней границе союза. Наконец, в результате присоединения была аккредитована одна диагностическая лаборатория — Национального центра ветеринарной диагностики и экспертизы.

¹ Закон «Об идентификации животных»; постановление Правительства «О прямых ветеринарно-санитарных требованиях по предупреждению болезней животных» от 18 июня 2015 г. № 377), Постановление Правительства «Об утверждении карантинных фитосанитарных норм Кыргызской Республики» и Положение о порядке выдачи фитосанитарных, реэкспортных фитосанитарных и карантинных сертификатов от 18 июня 2015 г. № 377.

Выводы: основные различия в системах безопасности пищевых продуктов ЕС и ЕАЭС

Настоящая статья началась с указания на то, что система наблюдения и контроля безопасности пищевых продуктов и здоровья животных и растений является важным элементом функционирования единого рынка. Без надлежащего функционирования системы контроля безопасности пищевых продуктов во всем экономическом союзе строительство мощного единого рынка невозможно. Именно в этом свете мы рассматривали основные различия в системах безопасности пищевых продуктов между ЕС и ЕАЭС.

Также различия начинаются с центрального или «наднационального» уровня и фокусируются на разграничении компетенций централизованных наднациональных структур и национальных органов. Глубокая реформа системы контроля пищевой безопасности ЕС в 2000-х годах привела к передаче значительной части полномочий по принятию решений институтам ЕС. Главным среди этих институтов является Европейская комиссия (ЕК), ответственная за разработку и реализацию политики в рамках Евросоюза. ЕК находится в центре управления рисками в ЕС и одновременно опирается на рекомендации экспертов Европейского органа по безопасности пищевых продуктов и Агентства по продовольствию и ветеринарии, а также Европейского парламента.

Европейский орган по безопасности пищевых продуктов обеспечивает независимые научные консультации по оценке угроз безопасности кормов и пищевых продуктов.

Агентство по продовольствию и ветеринарии является управляющим органом в Генеральном директорате по здравоохранению и безопасности пищевых продуктов. Агентство осуществляет надзор за исполнением СФС-мер на национальном уровне и оценку систем контроля в третьих странах, желающих экспортировать в ЕС. Оно проводит регулярные проверки систем продовольственной безопасности как в государствах-членах, так и в третьих странах. В дополнение к этим структурам ЕС поддерживает ряд общеевропейских информационных систем и систем оповещения, таких как EUROPHYT, RASFF и TRACES, которые предусматривают обмен информацией о пресечении фитосанитарных и ветеринарных угроз по всему Союзу, а также о прослеживаемости животных как внутри ЕС, так и за его границами.

Мониторинг и обеспечение соблюдения правил безопасности пищевых продуктов операторами хозяйственной деятельности в ЕС все еще являются обязательством национальных властей. Однако принципы, процессы, протоколы и процедуры контроля безопасности пищевых продуктов определяются институтами ЕС и реализуются странами-членами единым образом. Кроме того, Агентство по продовольствию и ветеринарии проводит регулярную оценку реализации принципов, политики, процедур и протоколов, установленных нормативными актами ЕС, на страновом уровне

и предоставляет рекомендации по их усовершенствованию. Кроме того, Европейский орган по безопасности пищевых продуктов представляет собой независимый источник информации и оповещения об угрозах в сфере продовольственной безопасности в Союзе. Сочетание этих источников централизованной политики, информации и оценивания является мощным инструментом для обеспечения соблюдения принципов и процедур продовольственной безопасности во всем Евросоюзе.

Эта система является одновременно довольно требовательной и гибкой. ЕС строго подходит к унификации законодательства без отступлений на национальном уровне. Однако строгость относится к принципам функционирования системы, процедурам, протоколам и управлению информацией. ЕС не диктует национальным органам контроля безопасности пищевых продуктов, что и как делать. В странах ЕС существует большое разнообразие институтов, отвечающих за контроль безопасности пищевых продуктов. Это наталкивает на мысль, что модель ЕС является примером того, как экономический союз может построить национальные системы контроля безопасности пищевых продуктов:

- 1) централизованная идентификация международно признанных норм и принципов для применения на национальном уровне. Централизация этой функции может снизить потребность каждой страны союза «изобретать велосипед» при поиске эффективной национальной системы продовольственной безопасности. Вместо этого центральные и национальные власти стран могут сотрудничать для реализации принципов передовой практики в сфере безопасности пищевых продуктов;
- 2) соблюдение принципов и процедур обеспечения безопасности продуктов питания на национальном уровне в рамках проверки и аудита систем контроля и надзора государств-членов и рекомендации по усовершенствованию;
- 3) инвестирование и наращивание потенциала на национальном уровне, частично обеспечиваемые за счет централизованных институтов экономического союза.

Хотя эта стратегия построения эффективных систем безопасности пищевых продуктов в развивающихся и странах с переходной экономикой в принципе подтверждает свою действенность на практике, она в большой степени полагается на добрую волю государств-членов. Добрая воля и доверие между странами-членами необходимы для разделения полномочий на национальном и наднациональном уровнях. Это также необходимо для реализации надежной системы продовольственной безопасности в странах с более низким уровнем жизни, которые могут нуждаться во взносах более обеспеченных стран. ЕС развивал систему взаимного доверия на протяжении многих лет путем формирования и развития институтов в разных областях, но по своей сути проект ЕС построен на своеобразном сочетании общих демократиче-

ских ценностей и убежденности в том, что сотрудничество предпочтительнее соперничества, характерного для периода до Второй мировой войны [3].

В ЕАЭС в разгар торговых войн, недоверия между правительствами государств-членов и при существенных различиях во внешнеполитических векторах было трудно достичь консенсуса и требующегося уровня доверия [4]. Такие разногласия, порождавшие недоверие, исключали достижение существенных соглашений, закладывающих основы функционирования единого рынка. Опыт правительств стран-членов, сотрудничающих исключительно в узконациональных интересах, а не в интересах взаимной пользы от такого сотрудничества, в конечном счете подрывает основы для более тесной интеграции [5].

Таким образом, неудивительно, что в ЕАЭС очень мало центральных органов, созданных по образцу институтов ЕС, если таковые вообще имеются. В самом деле, несмотря на существование Евразийской экономической комиссии, ответственной за разработку политики ЕАЭС в сфере продовольственной безопасности, для обеспечения функционирования Единого экономического пространства в ЕАЭС действует чрезвычайно децентрализованная система контроля безопасности пищевых продуктов. Система продовольственной безопасности союза больше походит на своеобразный конгломерат норм пяти национальных систем безопасности пищевых продуктов при наличии согласованного набора норм безопасности продуктов питания, растений и животных, а также санитарных норм, рассматриваемых как дополнение к национальным нормам без необходимости их соблюдения. Чтобы убедиться в этом, рассмотрим три основные характеристики системы:

1) государства-члены имеют исключительное право на введение СФС-мер. Каждое из государств — членов ЕАЭС вправе принять временные СФС-меры в отношении товаров, произведенных не членом или странами-членами, в ответ на потенциальные угрозы безопасности пищевых продуктов. Наднациональные органы ЕАЭС не имеют никаких полномочий в этой сфере. Сосуществование различных органов управления рисками в ЕАЭС — это не временное положение дел. В ЕАЭС не предусматривается формирование постоянного органа, отвечающего за оценку и управление СФС-рисками;

2) хотя Договор о ЕАЭС и решения ЕЭК выделяют ряд принципов и процедур, являющихся обязательными для исполнения на национальном уровне, подзаконные нормативные акты, обеспечивающие их выработку и реализацию, не издавались. Такие принципы, как идентификация и прослеживаемость животных, предусмотренные ст. 56 Договора о ЕАЭС, еще не изложены достаточно подробно во вторичных документах в полном объеме. Принцип «от фермы к столу» подчеркивает, что анализ угроз безопасности пищевых продуктов должен охватывать всю цепочку производства, переработки, транспортировки и сбыта продуктов питания. Высокую

потенциальную опасность безопасности пищевых продуктов представляют вредные вещества в кормах для животных, живых животных и продуктах животного происхождения. Однако гармоничная система наблюдения, контроля и лабораторного анализа вредных веществ в кормах и живых животных еще не создана. Это только два из многих ключевых принципов, которые должны быть полностью отражены в решениях ЕАЭС или в законодательствах стран;

3) не существует механизма проведения проверки или аудита систем наблюдения и контроля государств-членов, а также отсутствует механизм исполнения решений ЕЭК, которая не имеет полномочий для проведения проверок или аудита систем безопасности продуктов питания, здоровья животных и растений в государствах-членах. Без такой надежной системы проверки нет основания для установления эквивалентности продовольственных систем контроля безопасности.

Вместе эти три характеристики, на наш взгляд, исключают достижение единой всеобъемлющей системы безопасности пищевых продуктов, так как они исключают существование единого рынка в ЕАЭС, по крайней мере, до тех пор, пока степень согласованности направлений деятельности и взаимного доверия внутри союза не будет развита до надлежащего более высокого уровня.

Источники

- [1] Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. URL: <<https://docs.eurunion.org>>
- [2] 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/texnreg/deptexreg/tr/Documents/TR%20TS%20PishevayaProd.pdf>>.
- [3] *Goldirova R.* The EU: A model impossible to export? EU Observer. 2007. URL: <<https://euobserver.com/news/23753>>.
- [4] *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>>.
- [5] *Lianos I., LeBlanc J.* Trust, distrust and economic integration: Setting the stage // *Regulating Trade in Services in the EU and the WTO: Trust, Distrust and Economic Integration*. Cambridge: Cambridge University Press. 2012. P. 17–56.

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.*

Статья поступила в редакцию 16 января 2016 г.

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>>.