



КОНСУЛЬТАТИВНАЯ ПРОГРАММА IFC В ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

**Программа «Безопасность пищевой продукции
в Республике Беларусь»**

Законодательство Европейского союза и Республики Беларусь в области безопасности пищевой продукции

В ПОМОЩЬ ЭКСПОРТЕРУ

В партнерстве:



BMF

**FEDERAL MINISTRY
OF FINANCE**



**Международная
финансовая корпорация**
Группа Всемирного банка

Брошюра «Законодательство Европейского союза и Республики Беларусь в области безопасности пищевой продукции. В помощь экспортеру» подготовлена программой Международной финансовой корпорации (IFC) «Безопасность пищевой продукции в Республике Беларусь».

Мнения и выводы, содержащиеся в настоящей брошюре, не обязательно отражают мнения Международной финансовой корпорации, Совета директоров Всемирного Банка или его исполнительных директоров, Министерства финансов Австрии. Международная финансовая корпорация не гарантирует точности опубликованных данных и не несет ответственности за последствия в случае их использования.

Вся информация и материалы, использованные при подготовке брошюры, защищены авторскими правами. Копирование и/или передача данной брошюры могут быть нарушением соответствующего закона. IFC поддерживает распространение данной публикации и настоящим дает разрешение пользователям копировать необходимые материалы для личного, некоммерческого использования. Для любого другого использования необходимо получить письменное разрешение IFC.

Copyright © 2010 International Finance Corporation
Брошюра доступна в электронном виде по адресу: www.ifc.org/belarus/fs

Программа «Безопасность пищевой продукции в Республике Беларусь»

Партизанский проспект, 6а, 4-й этаж, Минск 220033, Беларусь
Тел.: +375 172 28 17 79, e-mail: osherbina@ifc.org
www.ifc.org/belarus/fs

Законодательство Европейского союза и Республики Беларусь в области безопасности пищевой продукции

В помощь экспортеру

2011

О Международной финансовой корпорации (IFC)

IFC, Международная финансовая корпорация, являясь членом Группы Всемирного банка, способствует устойчивому экономическому росту в развивающихся странах путем инвестирования в частный сектор, мобилизации капитала на местных и международных финансовых рынках и предоставления компаниям и правительствам консультативных услуг и услуг управления рисками. IFC считает, что в результате экономических преобразований люди должны получить возможность улучшить условия жизни. В 2011 финансовом году IFC инвестировала около \$19 миллиардов в 521 проект в 103 странах.

В ноябре 1992 года Республика Беларусь первой из стран СНГ стала членом IFC и получила доступ к использованию опыта и средств IFC для проведения рыночных преобразований в экономике. В настоящий момент управляющим IFC от Республики Беларусь является Сергей Николаевич Румас, заместитель премьер-министра. Заместителем управляющего IFC от Республики Беларусь назначен Андрей Михайлович Харковец, министр финансов Республики Беларусь.

В 1993 году по приглашению белорусского правительства IFC начала осуществление программ консультативной помощи Республике Беларусь, способствующих развитию частного сектора и улучшению деловой среды. В настоящее время IFC реализует две программы консультативной помощи в Беларуси:

- Улучшение регулирования бизнеса и содействие привлечению инвестиций.
- Безопасность пищевой продукции в Республике Беларусь.

О программе IFC «Безопасность пищевой продукции в Республике Беларусь»

Данная брошюра разработана в рамках программы «Безопасность пищевой продукции в Республике Беларусь», которая началась в июне 2010-го и рассчитана на три года. Целью программы является повышение конкурентоспособности белорусских предприятий путем улучшения существующих практик обеспечения безопасности пищевых продуктов. Чтобы достичь этого, программа сотрудничает в сфере безопасности пищевых продуктов со всеми заинтересованными сторонами: производителями, экспертами, бизнес-ассоциациями, представителями органов государственной власти, специалистами контролирующих органов, а также потребителями.

Цели программы

1. Повысить уровень осведомленности пищевых предприятий о преимуществах внедрения систем менеджмента безопасности пищевых продуктов. К участию в конференциях, семинарах и тренингах программы приглашаются руководители, спе-

циалисты предприятий, ответственные за внедрение решений по пищевой безопасности, а также представители средств массовой информации.

2. Реализовать пилотные проекты по внедрению систем менеджмента безопасности пищевых продуктов в сотрудничестве с белорусскими экспертами. Пилотное внедрение поможет на практике показать преимущества предприятий в результате введения системы менеджмента безопасности, а также усилить потенциал белорусских экспертов.

3. Гармонизировать законодательство в сфере пищевой безопасности с нормами, принятыми в международной практике. В сотрудничестве с программой IFC по улучшению инвестиционного климата Правительству Республики Беларусь оказывается содействие в приведении белорусского законодательства в соответствие с нормами, принятыми в Европейском союзе, и, при необходимости, с другими международными нормами и стандартами.

Ожидаемые результаты

- Увеличение количества и повышение инвестиционной привлекательности компаний с действующей системой менеджмента безопасности пищевых продуктов.
- Усиление потенциала белорусских экспертов в сфере пищевой безопасности.
- Снижение количества заболеваний, передающихся через пищу.
- Повышение уровня продаж у компаний-партнеров на местных и зарубежных рынках.
- Снижение административных издержек в результате совершенствования системы регулирования и контроля.

Программа «Безопасность пищевой продукции в Республике Беларусь» финансируется Внешнеэкономической программой Министерства финансов Австрии, которая направлена на поддержку развития в странах с переходной экономикой в Южной и Восточной Европе. Ее целью является содействие устойчивому инвестированию для экономического роста, создания рабочих мест и улучшения делового климата. Поддержка местных и иностранных инвестиций способствует улучшению условий жизни людей, а также достижению стабильности и процветания в регионе. Задача программы заключается в содействии развитию частного сектора путем наращивания потенциала, поддержки малого и среднего бизнеса, привлечения инвестиций, а также создания делового партнерства между австрийскими и местными инвесторами.

В партнерстве:



СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
Законодательство ЕС о безопасности продуктов питания:	
Регламент № 178/2002	6
Что относят к пищевым продуктам в ЕС?	6
Какова сфера действия Регламента?	7
Каковы принципы продовольственного права ЕС?	7
Каковы требования продовольственного права ЕС?	9
Какие обязанности у операторов пищевого бизнеса в ЕС?	10
За что отвечают операторы пищевого бизнеса в ЕС?	10
Как регулируется импорт и экспорт в ЕС?	11
Кто координирует пищевую политику в ЕС?	12
Законодательство ЕС о безопасности продуктов питания:	
Пакет гигиены	12
Каковы цели принятия Регламента № 852/2004?	14
Каковы базовые принципы Регламента 852/2004?	14
Что означает принцип гибкости Регламента № 852/2004?	15
Какова сфера действия Регламента № 852/2004?	16
Как понимать терминологию Регламента № 852/2004?	16
Регистрация или одобрение?	17
Всем ли нужен HACCP?	18
Законодательство ЕС о безопасности продуктов питания:	
Официальный контроль	20
Каковы виды официального контроля?	21
Проверки – по плану!	22
Каковы полномочия проверяющих?	23
Когда налагают санкции?	23
Как защищается европейский рынок продуктов питания?	25
Законодательство Республики Беларусь	
о безопасности пищевой продукции	26
Ответственность за нарушения законодательства Республики Беларусь	
в области безопасности пищевой продукции	33
Сравнительный анализ законодательства Республики Беларусь	
и Европейского союза о безопасности пищевой продукции	34
Формирование пищевого законодательства	34
Сфера действия пищевого законодательства	35
Термины и принципы пищевого законодательства	36
Обязанности операторов пищевого бизнеса	37
Государственное регулирование пищевого бизнеса	38
Проверки	39

ПРЕДИСЛОВИЕ

*Судьбы наций зависят от того,
как они питаются.*

*А. Брийя-Саварен, французский судья,
писатель и ресторанный критик*

Качество и безопасность продуктов питания являются важными факторами благополучия населения страны. В современных условиях потребители пищевой продукции имеют возможность из всего многообразия продуктов питания выбрать те, которые, с их точки зрения, в наибольшей мере отвечают требованиям качества и безопасности. Производители в свою очередь стремятся завоевать и максимально удовлетворить запросы потребителя, в том числе развивая системы контроля изготавливаемой ими продукции.

Выходя на зарубежные рынки, отечественные производители начинают более серьезно относиться к вопросам безопасности пищевой продукции. Это обусловлено не только требованиями иностранных партнеров и потребителей, но также соответствующими нормативными положениями зарубежного законодательства, регулирующего доступ иностранных товаров на рынок. А ведь при поставках за рубеж помимо репутации отдельной компании на карту зачастую поставлен имидж всей страны.

Пищевая промышленность Республика Беларусь является стратегически важным сектором экономики, который динамично развивается и ориентирован прежде всего на экспорт. Так, в 2010 году экспорт продукции села и пищевой промышленности достиг рекордного для республики значения — \$3,3 млрд. и увеличился за пятилетие в 2,1 раза. По экспорту молока и молочных продуктов Республика Беларусь вышла на четвертое место в мире.

В настоящее время развитие поставок пищевой продукции на экспорт, диверсификация экспорта продуктов питания, выход на новые рынки сбыта, в том числе в страны Европейского союза, являются одними из приоритетных для страны.

В связи с этим представляется важным повышение осведомленности организаций-экспортеров, государственных органов, иных заинтересованных лиц о требованиях зарубежного законодательства по безопасности пищевой продукции, в частности законодательства Европейского союза. В настоящей брошюре будут рассмотрены основные нормативные документы Европейского союза в данной сфере, а также проведен их сравнительный анализ с действующим пищевым законодательством Республики Беларусь.

Законодательство ЕС о безопасности продуктов питания: Регламент № 178/2002

Основополагающим документом Европейского союза в области безопасности пищевой продукции является Регламент № 178/2002 Европейского парламента и Совета Европейского союза от 28 января 2002 года. Данный регламент призван установить общие принципы и требования в продовольственном праве, общие понятия пищевого законодательства на уровне ЕС, а также обеспечить последовательный подход в развитии национального пищевого законодательства стран, входящих в ЕС. Регламентом также учреждается Европейский орган по безопасности пищевых продуктов (EFSA).



Справочно. Регламенты, принимаемые институтами Европейского союза, являясь актами прямого действия. То есть с момента утверждения Советом (Европейской комиссией, Советом совместно с Европарламентом) и вступления в силу регламента ЕС содержащиеся в нем положения становятся непосредственно действующим правом на всей территории Евросоюза и обязательными как для государств-членов, так и для их физических и юридических лиц.

Что относят к пищевым продуктам в ЕС?

Согласно нормам Регламента № 178/2002 пищевые продукты — это все вещества или продукция, которые предназначены, или исходя из здравого смысла подразумевается, что предназначены, для употребления человеком в пищу в переработанном, частично переработанном или непереработанном виде. К пищевым продуктам относятся в том числе напитки, жевательная резинка, а также все вещества, включая воду, которые добавляют в пищевые продукты при их изготовлении, переработке или обработке.

К пищевым продуктам не относятся:

- кормовые средства;
- живые животные, если они не приготовлены для потребления человеком в пищу;
- растения до сбора урожая;
- лекарственные средства в значении Директив 65/65/ЕЭС и 92/73/ЕЭС;
- косметические средства в значении Директивы 76/768/ЕЭС;
- табак и табачные изделия в значении Директивы 89/622/ЕЭС;
- наркотические и психотропные вещества в значении Конвенции ООН о наркотических веществах и Конвенции ООН о психотропных веществах;
- отходы и загрязняющие примеси.

Какова сфера действия Регламента?

Регламент № 178/2002 вводит понятие «продовольственное право» (англ. *food law*), к которому относит систему норм о безопасности, распространяющих свое действие как на пищевые продукты, так и на кормовые средства. К послед-

ним относят вещества, продукты или добавки переработанные, частично переработанные или непереработанные, которые предназначены для скармливания животным.

Регламент № 178/2002 применяется ко всем стадиям производства, переработки и реализации пищевых продуктов и кормов, за исключением тех, что предназначены для домашнего потребления. Основная цель документа — обеспечить свободный оборот безопасных пищевых продуктов и кормов в ЕС, здоровье и благополучие граждан. При этом в Регламенте идет речь именно о безопасности пищевой продукции (*safety*), а не ее качестве (*quality*).



Справочно. С точки зрения терминологии, «безопасность» можно определить как состояние, при котором вещь/продукт не представляет опасности для жизни и здоровья человека, а «качество» — как степень достоинства, ценности, пригодности, соответствия тому, какой эта вещь должна быть. Таким образом, применительно к пищевой продукции понятие безопасности образует минимально допустимые требования, которые гарантируют пригодность и безвредность этой продукции для человека.

Каковы принципы продовольственного права ЕС?

Регламент № 178/2002 определяет общие принципы продовольственного права ЕС (так называемые общие горизонтальные принципы), которыми государства — члены ЕС должны руководствоваться при разработке и реализации своей продовольственной политики.

Принцип 1. Анализ риска

Предусмотрено, что для обеспечения высокой степени защиты жизни и здоровья человека пищевое законодательство ЕС должно основываться на системе анализа риска. Под анализом риска понимают процесс, состоящий из трех взаимосвязанных этапов: оценки рисков, управления рисками и информирования о рисках.

Под *оценкой рисков* понимается научный процесс, который охватывает выявление опасностей, их характеристику, оценку проявления, а также характеристику рисков. *Управление рисками* заключается в том, чтобы в консультации с заинтересованными сторонами взвесить все за и против разных возможных решений, учесть оценку рисков и при необходимости выбрать надлежащие превентивные и контрольные меры. И, наконец, *информирование о рисках* — это интерактивный обмен информацией и мнениями об опасностях и рисках между субъектами, ответственными за оценку и управление рисками, потребителями, предприятиями пищевой промышленности, научными кругами и другими заинтересованными сторонами.



Справочно. Несмотря на определенную синонимичность терминов «риск» и «опасность» в русском языке, Регламент № 178/2002 определяет «риск» как вероятность и серьезность пагубных последствий для здоровья ввиду наличия опасности,

а «опасность» как биологический, химический или физический агент/компонент, присутствующий в пище или кормах и способный иметь пагубные последствия для здоровья, либо состояние этих продуктов или кормов, способное иметь аналогичные последствия.



Принцип 2. Меры предосторожности

В отдельных случаях, когда согласно имеющейся информации установлена возможность вредного воздействия на здоровье, но научными данными это еще не подтверждено, могут быть предприняты временные меры по управлению риском до поступления дальнейшей научной информации для проведения более широкой оценки такого риска. Однако эти меры должны быть соразмерными и не ограничивать торговлю больше, чем это необходимо для достижения целей Регламента. Данные меры нужно пересмотреть в разумный срок исходя из характера установленного риска.

Принцип 3. Защита интересов потребителей

Пищевое законодательство ЕС направлено на защиту интересов потребителей и на предоставление им возможности делать компетентный выбор в отношении потребляемых пищевых продуктов.

При этом должны быть предотвращены:

- мошенническая или обманная практика;
- подделка продовольственных товаров;
- любая иная практика, способная ввести потребителя в заблуждение.

Принцип 4. Принцип прозрачности

В Регламенте № 178/2002 подчеркивается важная роль общественности, неправительственных организаций, отраслевых объединений... Установлено, что при разработке, оценке и пересмотре пищевого законодательства должны проводиться открытые консультации с общественностью (непосредственно либо через представительные организации), за исключением случаев, когда неотложность вопроса не позволяет сделать это.

Кроме того, если существуют достаточные основания подозревать, что пищевой продукт или корм может представлять риск для здоровья, государственные органы в зависимости от характера, серьезности и масштабов риска принимают надлежащие меры по информированию населения об этом. Они предоставляют как можно более полное описание продукта или корма, риска, который он может представлять, и мер, которые принимаются или в ближайшее время будут приняты для предотвращения, сокращения или устранения такого риска.

Каковы требования продовольственного права ЕС?

Одним из важнейших требований продовольственного права ЕС является запрет на введение в оборот опасных пищевых продуктов (ст. 14 Регламента № 178/2002). Пищевые продукты считаются опасными в том случае, если они вредны для здоровья и/или непригодны для потребления человеком в пищу.

Для того чтобы определить, является ли пищевой продукт опасным, учитываются:

- нормальные условия использования пищевого продукта потребителем и на каждом этапе производства, переработки и сбыта;
- предоставленная потребителю информация, в том числе содержащаяся на этикетке или иная обычно имеющаяся у потребителя относительно предупреждения вредных последствий, свойственных определенному продукту или определенной категории продуктов.

Чтобы установить, является ли продукт вредным для здоровья, учитываются:

- возможное немедленное и/или временное и/или длительное воздействие пищевого продукта на здоровье не только потребителя, но и на последующие поколения;
- возможное кумулятивное токсическое воздействие;
- особая медико-санитарная восприимчивость, связанная с состоянием здоровья определенной группы потребителей, в случае если продукт предназначен для этой группы потребителей.

При решении вопроса, является ли пищевой продукт непригодным для потребления человеком в пищу, следует учитывать, стал ли этот продукт непригоден для потребления по причине загрязнения (внешнего или имеющего иное происхождение) либо вследствие гниения, порчи или разложения.

Важно отметить, что если опасный пищевой продукт входит в состав партии товаров, принадлежащих к одной и той же категории или соответствующих одинаковому описанию, то все изделия данной партии также предполагаются опасными, кроме случаев, когда детальная оценка покажет отсутствие доказательств опасности остальной части партии.

Кроме того, продовольственное право ЕС запрещает размещение на рынке или вскармливание животных небезопасными кормами.

Корма считаются опасными, если они:

- наносят вред здоровью животных или людей;
- делают производимые из животных продукты опасными для потребления в пищу.

Вся партия таких кормовых средств будет признана опасной, если в ней обнаружена часть кормов, не соответствующих установленным требованиям.

Какие обязанности у операторов пищевого бизнеса в ЕС?

В ЕС обязанность по обеспечению соответствия пищевых продуктов и кормов требованиям пищевого законодательства и контролю за соблюдением этих требований возложена не на государственные органы, а на самих юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство и реализацию пищевых продуктов и кормов (так называемых операторов пищевого бизнеса).

Одной из основных обязанностей операторов пищевого бизнеса Регламент № 178/2002 определяет обеспечение прослеживаемости на всех стадиях производства, переработки и сбыта пищевых продуктов и кормов.



Справочно. Под «прослеживаемостью» понимается способность на всех этапах производства, переработки и сбыта проследить историю движения пищевых продуктов и кормов, а также животных, предназначенных для получения пищевых продуктов, и других веществ, которые предназначены, или предполагается, что предназначены, для переработки в пищевом продукте или кормовом средстве.

Установлено, что операторы пищевого бизнеса должны быть способны предоставить компетентным органам информацию о каждом лице, от которого они получили пищевой продукт, кормовое средство, животное, предназначенное для получения пищевого продукта, или другое вещество, а также о каждом лице, кому они произвели поставку (шаг назад, шаг вперед). Операторы обязаны располагать системами и процедурами документирования, которые обеспечивают возможность предоставлять соответствующую информацию компетентным органам по их требованию.

Также предусмотрено, что пищевые продукты или корма, находящиеся в обороте на территории ЕС, должны быть обозначены или маркированы с помощью необходимой информации для облегчения прослеживаемости.

За что отвечают операторы пищевого бизнеса в ЕС?

Операторы пищевого бизнеса отвечают за безопасность не только производимой ими пищевой продукции. Они также в ответе за продукцию, которую ввозят и поставляют на рынок ЕС.

Например, если оператор пищевого бизнеса установил или у него есть достаточные основания предполагать, что ввезенный, произведенный, переработанный, изготовленный или проданный им товар не соответствует требованиям безопасности, он незамедлительно начинает процесс по отзыву этого пищевого продукта с рынка независимо от того, на какой стадии реализации он находится. Если продукт уже дошел до потребителя, оператор информирует покупателя о причинах отзыва и при необходимости отзывает товар, если других мер для обеспечения высокого уровня защиты здоровья недостаточно.

Об отзыве продукции в обязательном порядке должны быть проинформированы компетентные органы, которые, в свою очередь, исходя из уровня угрозы, могут уве-

домить другие страны ЕС о возникшем риске через Систему быстрого предупреждения ЕС (RASFF).



Справочно. Система быстрого предупреждения (RASFF) создана в форме сети для оперативного обмена информацией о возможных рисках в рамках пищевого рынка ЕС. В данную сеть входят 27 государств – членов ЕС, Европейская комиссия, Европейский орган по безопасности пищевых продуктов (EFSA), Исландия, Лихтенштейн и Норвегия.

Общий принцип работы RASFF заключается в следующем: при появлении информации о риске для здоровья человека, исходящего от продуктов питания или кормов, ее немедленно сообщают Комиссии по системе быстрого предупреждения. Комиссия в свою очередь должна безотлагательно передать эту информацию остальным членам сети.

Установлено также и правило обратной связи, когда государство, принявшее информацию, обязано сообщить Комиссии о всех принимаемых на ее основе мерах. Комиссия в свою очередь обязана данную информацию незамедлительно передать другим участникам RASFF.

Как регулируется импорт и экспорт в ЕС?

Для импорта в ЕС предусмотрено следующее правило: импортируемые в ЕС пищевые продукты и кормовые средства, которые вводятся в оборот на его территории, должны отвечать требованиям пищевого законодательства ЕС или условиям, которые признаны ЕС по меньшей мере как равноценные, а если между ЕС и страной-экспортером существует специальное соглашение — то содержащимся в нем требованиям.



Справочно. С 1 января 2011 года введено обязательное требование о предварительном информировании таможенных органов ЕС о ввозимых грузах, так как в соответствии с новыми требованиями таможенного законодательства ЕС информация обо всех грузах, которые ввозятся на территорию Европейского союза, подлежит обработке на предмет анализа рисков до прибытия груза на территорию ЕС. Для этого в таможенные органы страны ввоза подается так называемая ввозная краткая декларация (entry summary declaration).

Для экспорта из ЕС определено: экспортируемые с территории ЕС пищевые продукты или кормовые средства, которые вводятся в оборот на территории третьего государства, также обязаны отвечать требованиям пищевого законодательства ЕС. Однако иное может быть предусмотрено органами власти страны-импортера или закреплено в ее нормативных актах.

Если экспортируемые пищевые продукты или корма не соответствуют требованиям пищевого законодательства ЕС, их экспорт может быть разрешен только при согласии компетентных государственных органов страны назначения и после того, как им были сообщены причины, по которым соответствующие пищевые продукты

или корма не могут быть введены в оборот на территории ЕС, и более подробные обстоятельства.

Кто координирует пищевую политику в ЕС?

Регламентом № 178/2002 предусмотрено учреждение Европейского органа по безопасности пищевых продуктов (далее — орган по безопасности). В его задачи входит консультирование, а также научная и техническая поддержка Европейской комиссии во всех отраслях, которые прямо или косвенно влияют на безопасность пищевых продуктов и кормов в ЕС.

Орган по безопасности выступает в качестве независимой рекомендательной инстанции и тем самым содействует бесперебойной работе внутреннего рынка. Он дает научные заключения в спорных вопросах, чтобы органы Евросоюза или государства-члены могли принять необходимые для обеспечения пищевой безопасности решения по управлению рисками исходя из фактических обстоятельств дела.

Орган выносит научные заключения:

- по запросу Европейской комиссии в отношении любого вопроса, относящегося к его компетенции, а также во всех случаях, когда законодательство предусматривает проведение консультации с этим органом;
- по собственной инициативе в отношении любого вопроса, относящегося к его компетенции.

Орган по безопасности представляет собой также независимый источник информирования о рисках с целью укрепления доверия потребителей. Он предоставляет независимые научные обзоры о безопасности и иных аспектах общей цепи пищевой продукции и кормовых средств, а также содействует информированию общественности по вопросам питания в рамках программы ЕС в области здравоохранения.



Справочно. Европейский орган по безопасности пищевых продуктов (EFSA) создан в январе 2002 года со штаб-квартирой в г. Парма, Италия. В его штате более 400 сотрудников и 1500 внешних консультантов. За время своей деятельности орган по безопасности предоставил более 2000 научных заключений. Официальный сайт — <http://www.efsa.europa.eu/>.

Законодательство ЕС о безопасности продуктов питания: Пакет гигиены

Пакетом гигиены называют совокупность нормативных актов ЕС, определяющих общие гигиенические требования к пищевой продукции, производимой либо ввозимой в ЕС.

Важнейшими документами, входящими в данный пакет, являются:

- Регламент № 852/2004 Европейского парламента и Совета о гигиене пищевой продукции;
- Регламент № 853/2004 Европейского парламента и Совета об особых правилах гигиены для продуктов животного происхождения;

- Регламент № 854/2004 Европейского парламента и Совета об особых правилах организации официального контроля продуктов животного происхождения;
- Регламент № 882/2004 Европейского парламента и Совета об особых правилах проверки соблюдения законодательства о пищевых продуктах и кормах для животных, охране здоровья и благополучии животных.

Регламент (ЕС) № 178/2002 от 28.01.2002

Основы пищевого законодательства: общие принципы, правила, определения. Гармонизация национального законодательства ЕС.

Регламенты в развитие	Гигиена пищевых продуктов		Система контроля	
	Регламент № 852/2004	Регламент № 853/2004	Регламент № 882/2004	Регламент № 854/2004
Цели принятия	Установлены общие правила по гигиене пищевых продуктов, обязанности операторов пищевого бизнеса	Установлены особые правила по гигиене пищевых продуктов животного происхождения	Учреждается основа для создания национальных систем контроля	Установлены особые правила организации официального контроля над продукцией животного происхождения
Сфера действия	Все стадии производства, переработки и реализации, экспорт	Применяются к необработанным и обработанным продуктам животного происхождения. Действие не распространяется на розничных торговцев	Все стадии производства, переработки, реализации	Распространяется только в отношении деятельности лиц, к которым применяется Регламент ЕС 853/2004
Основные положения	Ответственность операторов пищевого бизнеса; прозрачность пищевой цепи; принцип гибкости; введение HACCP	Особые требования к предприятиям для размещения продуктов животного происхождения; обязательность санитарных и идентификационных знаков; особые гарантии по отдельным видам мясных продуктов.	Обязательность официального контроля; регулярность и пропорциональность проверок; проверка как предупреждение, а не наказание	Содействие контролирующим органам; анализ рисков; особые периоды контроля в зависимости от вида продукции

Данные регламенты разработаны в развитие Регламента № 178/2002 и охватывают почти все вопросы безопасности пищевой продукции по всей цепочке ее производства и реализации. Они обеспечивают необходимое нормативное регулирование, которое позволяет выстроить систему пищевой безопасности по принципу «от фермы к столу».



Справочно. Принцип «от фермы к столу» (from farm to fork) означает подход, при котором гарантируется прозрачность и прослеживаемость по всей линии производства пищевой продукции: от поставки продовольственного сырья до реализации продуктов питания конечному потребителю.

Каковы цели принятия Регламента № 852/2004?

Регламент № 852/2004 устанавливает общие правила по гигиене пищевых продуктов для участников хозяйственной деятельности в сфере пищевых продуктов (организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство и реализацию пищевых продуктов).

Этот регламент также определяет главные обязанности организаций и предпринимателей (операторов пищевого бизнеса) в сфере гигиены пищевых продуктов, создает основы для обмена наилучшей практикой между ними и ставит данный процесс под контроль Европейского органа по безопасности пищевой продукции. Регламент состоит из 18 статей и приложений I и II. В приложении I установлены правила, применяемые к первичному производству продукции, в приложении II – общие требования, применяемые ко всем операторам пищевого бизнеса, за исключением первичного производства.

Необходимо отметить, что Регламент № 852/2004 заменил Директиву 93/43/ЕЭС, регулировавшую отношения в сфере гигиены пищевых продуктов в ЕС ранее. Соответственно отменены все национальные нормативные акты, которые были приняты с целью выполнения ее положений.



Справочно. Директива — тип законодательного акта ЕС. В отличие от регламента или постановления, которые являются инструментами прямого действия, она вводится через национальное законодательство и требует, чтобы государства – члены ЕС в определенный срок приняли меры, направленные на достижение указанных в ней целей.

Каковы базовые принципы Регламента 852/2004?

Регламент устанавливает общие правила по гигиене пищевых продуктов для операторов пищевого бизнеса исходя из следующих базовых принципов:

(1) Основная ответственность за безопасность пищевых продуктов возлагается на самих операторов пищевого бизнеса.

(2) Пищевую безопасность необходимо обеспечивать по всей пищевой цепи начиная с первичного производства.

(3) Для продуктов, которые не могут храниться при температуре окружающей среды, в особенности для замороженных, важно поддерживать цепь холодильного хранения.

(4) Обязательное введение процедур, основанных на принципах НАССР, наряду с применением надлежащей гигиенической практики должно усилить ответственность операторов пищевого бизнеса.



Справочно. Система управления безопасностью пищевых продуктов НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Points) призвана обеспечить контроль в любой точке процесса производства, хранения и реализации продукции, где могут возникнуть опасности. При этом особое внимание обращено на критические контрольные точки, в которых риски, связанные с употреблением пищевых продуктов, могут быть предотвращены, устранены или снижены.

(5) Руководства по надлежащей гигиенической практике, которые должны быть разработаны на национальном уровне и уровне сообщества, являются важным инструментом, чтобы помочь операторам пищевого бизнеса на всех стадиях пищевой цепи добиться соответствия правилам пищевой гигиены и применять принципы НАССР.

(6) Необходимо установить микробиологические критерии и требования по контролю температуры, основанные на научной оценке риска.

(7) Необходимо обеспечить, чтобы импортируемые пищевые продукты соответствовали по меньшей мере такому же гигиеническому стандарту, как пищевые продукты, произведенные в ЕС, или эквивалентному стандарту.

Что означает принцип гибкости Регламента № 852/2004?

Регламент № 852/2004 устанавливает принципы, применяемые ко всем организациям, участвующим в пищевой цепи. Однако он также предполагает некоторую гибкость для обеспечения приемлемости решений в конкретных ситуациях, не ставя под сомнение безопасность пищевых продуктов. С этой целью государства-члены могут ввести национальные меры, адаптирующие требования приложений Регламента.

Например, в отдельных государствах-членах пищевые продукты могут производиться в соответствии с установившимися традициями, которые доказали свою безопасность, хотя и не всегда соответствуют техническим требованиям Регламента. В связи с этим Регламент признает необходимость поддержки данных традиционных методов производства, оправданных культурным разнообразием Европы, и таким образом обеспечивает гибкость требований Регламента для операторов пищевого бизнеса.

При этом государства-члены, планирующие ввести национальные меры, должны в целях обеспечения прозрачности уведомить Еврокомиссию и другие государства-члены, которые имеют право вносить замечания по планируемым к введению мерам.



Справочно. Во Франции на протяжении столетий сохранилось более 90 наименований сыров. К примеру, в департаменте Аверон на юге Франции примерно восемь веков делают сыр «Лагийоль». Его производят из молока так называемых сырных пород коров, которые пасутся на высокогорных лугах. Производят сыр только с мая по октябрь. По данным Национального института защищенных наименований (INAO), сыры, контролируемые по происхождению, составляют 1/5 по стоимости от общего производства сыров во Франции.

Какова сфера действия Регламента № 852/2004?

Как уже отмечалось, данный Регламент применяется на всех стадиях производства, переработки и реализации пищевых продуктов, а также к экспорту продуктов питания. Организации, производящие пищевые продукты животного происхождения, кроме данного Регламента обязаны соблюдать и требования Регламента № 853/2004.

Существует ряд исключений из сферы действия Регламента № 852/2004. В частности, он не должен применяться к:

- первичному производству для личного домашнего использования;
- домашнему приготовлению, обработке и хранению пищевых продуктов для личного потребления;
- прямой поставке малых количеств первичных продуктов производителем конечному потребителю или в местные предприятия розничной торговли, снабжающие непосредственно конечного потребителя, и другое.

К последней категории продуктов относят, например, сырье (овощи, фрукты, сырое молоко), которое реализуется фермерскими хозяйствами или местными рынками, местными магазинами розничной торговли для прямой продажи конечному потребителю или местным организациям. Кроме того, к этой категории также относят дикорастущие продукты, такие как грибы и ягоды, которые собирают частные лица для реализации конечному потребителю или в местные объекты розничной торговли для прямой продажи потребителям или местным ресторанам.

Регламентом № 852/2004 предусмотрено, что государства – члены ЕС могут дополнительно расширить понятие «малое количество» и ввести в национальное законодательство правила, необходимые для обеспечения гарантированной безопасности пищевых продуктов (в основе подхода должна лежать оценка риска).

Как понимать терминологию Регламента № 852/2004?

В пункте 1 статьи 2 Регламента № 852/2004 приведено определение сырья (*primary products*). Так, сырье — это продукты первичного производства, включая продукты растениеводства, скотоводства, охоты и рыболовства.



Справочно. К сырью относятся:

- продукты растительного происхождения, т.е. зерно, фрукты, овощи, травы, грибы;
- продукты животного происхождения, т.е. яйца, сырое молоко, мед, рыбная продукция, живые двусторчатые моллюски;
- продукты, собранные в дикой среде растительного или животного происхождения, т. е. грибы, ягоды, улитки.

Определения, установленные в Регламенте (ЕС) № 178/2002, также подлежат применению. Так, определение первичного производства содержится в статье 3 (17) Регламента № 178/2002. Этот термин означает производство, разведение или выращивание сырьевой продукции, включая уборку урожая, производство молока и разведение сельскохозяйственных животных до их убоя и т.п.

Правила, применяемые к первичному производству, установлены в Приложении I, части A, пункте I (1) Регламента № 852/2004.

Сырье может быть переработано в фермерском хозяйстве. Подобные операции не относятся к первичному производству, следовательно должны соответствовать требованиям к гигиене пищевых продуктов Приложения II Регламента № 852/2004, а в отношении продуктов животного происхождения – Регламенту № 853/2004.

Пример 1.

Приготовление плодово-ягодного сока в фермерском хозяйстве.

Приготовление фермерским хозяйством плодово-ягодного сока в своих помещениях с использованием своего урожая не относится к уровню первичного производства. Это считается деятельностью, следующей за первичным производством, поэтому на нее распространяются соответствующие требования Регламента № 852/2004.

Пример 2.

Производство сыра в фермерском хозяйстве.

Сыр — это продукт переработки сырого или пастеризованного молока, поэтому сыр не считается сырьем, даже если он приготовлен на ферме. Следовательно, производство сыра на ферме должно соответствовать требованиям к гигиене пищевых продуктов, установленным в Регламентах № 852/2004 и 853/2004.

Обращаем внимание, что в Руководстве по применению определенных положений Регламента (ЕС) № 852/2004 по гигиене пищевых продуктов указано, что если в приложениях к Регламенту используется терминология «если необходимо», «если уместно», «адекватный» или «достаточный», то организация, участвующая в пищевой цепи, может сама решать, является ли требование необходимым, уместным, адекватным или достаточным для достижения целей Регламента (ЕС) № 852/2004.

Регистрация или одобрение?

На основании пункта 2 статьи 6 Регламента № 852/2004 установлено требование о регистрации компетентным органом объектов производства, переработки или реализации, которые находятся под контролем операторов пищевого бизнеса. Важно подчеркнуть, что речь идет именно о регистрации объектов (магазинов, линий производств и т.п.), а не самих операторов пищевого бизнеса (т.е. юридических лиц и предпринимателей).

Цель регистрации заключается в том, чтобы получить необходимую информацию о данных объектах для проведения их официального контроля компетентными органами государств-членов.

Компетентные органы государств-членов вводят соответствующие процедуры подачи заявки на регистрацию объектов, контролируемых операторами пищевого бизнеса (это определено статьей 31 Регламента № 882/2004). Установлено, что регистрация должна быть простой процедурой, при которой в компетентный

орган сообщается лишь адрес объекта и вид деятельности. Если такая информация уже имеется в иных источниках (регистрация в экологических, ветеринарных или других административных целях), то такая информация может применяться и в целях обеспечения гигиены пищевых продуктов.

В отличие от процедуры регистрации, одобрение объекта, находящегося под контролем оператора пищевого бизнеса, предполагает посещение этого объекта компетентными органами страны-участницы и его одобрение до начала функционирования объекта.

Процедура одобрения предусматривается для объектов производства, переработки и реализации пищевой продукции животного происхождения, гигиенические требования к которой определены Регламентом № 853/2004.

Пример 3.

Поставлена задача определить, нужна ли регистрация или одобрение для объекта розничной торговли — мясной лавки.

Согласно пункту 2 статьи 6 Регламента № 852/2004 оператор пищевого бизнеса должен зарегистрировать каждый находящийся под его контролем объект производства, переработки и реализации пищевой продукции. То есть мясная лавка должна пройти процедуру регистрации.

Что касается одобрения, то согласно пункту 3 статьи 6 Регламента № 852/2004 оно требуется, если это предусмотрено Регламентом № 853/2004 в отношении продуктов животного происхождения. Но данный Регламент по общему правилу не распространяет свое действие на объекты розничной торговли (retail establishments). Следовательно, мясная лавка, в которой мясо и мясные продукты реализуют населению (то есть конечным потребителям), не подлежит процедуре одобрения.

Кроме того, пищевое законодательство ЕС позволяет государствам-членам вводить процедуру одобрения иных объектов, для которых согласно Регламентам № 852/2004 и 853/2004 одобрение не требуется.

Всем ли нужен HACCP?

Пункт 1 статьи 5 Регламента № 852/2004 устанавливает для операторов пищевого бизнеса обязательность системы на основе HACCP, которая базируется на принципах и процедурах, призванных обеспечить безопасность пищевой продукции. В основополагающем Регламенте № 178/2002 принципы, на которых строится эта система, прямо не указаны. Однако в нем определено важное условие для полноценной реализации данной системы, а именно закреплена обязательная на всех стадиях производства, переработки и сбыта прослеживаемость пищевых продуктов или веществ, которые предназначены (или предполагается, что предназначены) для переработки в пищевую продукт.

Принципы HACCP определены в Регламенте № 852/2004.

К ним относятся:

1. *Проведение анализа опасных факторов.*
2. *Определение критических контрольных точек (далее – ККТ).*
3. *Установление критических пределов для каждой ККТ.*
4. *Установление процедур мониторинга ККТ.*
5. *Разработка корректирующих действий.*
6. *Установление процедур проверки (верификации).*
7. *Установление процедур учета и ведения документации.*

Согласно пункту 4 статьи 5 Регламента № 852/2004 операторы пищевого бизнеса должны:

- предоставлять компетентным органам подтверждение того, что в организации внедрена система, основанная на принципах HACCP;
- обеспечивать своевременное обновление документов, в которых описываются разработанные для функционирования системы HACCP процедуры;
- сохранять все иные документы и записи в течение установленного срока.

Кроме того, Регламент № 852/2004 говорит о гибкости системы HACCP. Установлено, что требования этой системы должны обеспечить необходимую гибкость, чтобы применяться к любым ситуациям, в том числе и к малому бизнесу.

Например, в отношении хранения субъектами малого предпринимательства документов по реализации HACCP определено, что это требование не должно возлагать на малый бизнес необоснованные затраты.

Методология HACCP не требует от организаций, участвующих в пищевой цепи, соответствия правилам или применения процедур, которые не подходят или не адаптированы к их деятельности, и позволяет продолжать использовать традиционные методы производства, о которых речь шла выше.

Также признается, что для производства отдельных пищевых продуктов невозможно определить критические контрольные точки. В таких случаях надлежащая гигиеническая практика (GHP) может заменить мониторинг ККТ.



Справочно. Европейская комиссия опубликовала Руководство, разъясняющее основные возможности гибкости в отношении внедрения процедур HACCP. Руководство доступно в сети Интернет по адресу: http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance_doc_haccp_en.pdf

Согласно Регламенту № 852/2004 на национальном уровне и на уровне сообщества предусматривается разработка Руководств по надлежащей гигиенической практике и по применению принципов HACCP, которые должны помочь предприятиям внедрить процедуры HACCP, адаптированные к особенностям их производства. Данные руководства могут применяться операторами пищевого бизнеса на добровольной основе.

В заключение отметим, что обязательное использование системы, построенной на принципах HACCP, не заменяет официальный государственный надзор, а является основой для производственного контроля (*самоконтроля*).

Законодательство ЕС о безопасности продуктов питания: Официальный контроль

Особую роль среди нормативных актов ЕС в области пищевой безопасности занимают так называемые регламенты официального контроля: **Регламент № 882/2004** Европейского парламента и Совета об официальных проверках по соблюдению законодательства о пищевых продуктах и кормах, правилах по здоровью и содержанию животных и Регламент № 854/2004 Европейского парламента и Совета об особых правилах организации официального контроля продуктов животного происхождения.

Регламент № 882/2004 является важным документом в сфере контроля, им учреждается основа для создания национальных систем контроля, которые улучшат качество контроля и, следовательно, повысят уровни безопасности пищевых продуктов во всем Европейском союзе.

Регламент **№ 854/2004** носит более специализированный характер — устанавливает особые правила организации официального контроля за продукцией животного происхождения, распространяется только в отношении деятельности и лиц, к которым применяется Регламент (ЕС) 853/2004.



Справочно. Регламент (ЕС) 853/2004 устанавливает особые правила по гигиене пищевых продуктов животного происхождения. Эти правила дополняют правила Регламента (ЕС) № 852/2004 и применяются к необработанным и обработанным продуктам животного происхождения. Действия регламента не распространяются на розничных торговцев.

Регламент № 882/2004 устанавливает, что страны – члены ЕС должны обеспечить соблюдение требований пищевого законодательства юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность в сфере пищевого бизнеса. Для этого им необходимо организовать систему официального контроля. При этом официальный контроль означает любую форму контроля, который проводит компетентный орган или ЕС.

Как правило, официальный контроль организован в соответствии со спецификой каждого государства. Во многих странах-членах контроль распределяется между центральными и местными властями, но в этом случае, согласно положению Регламента, должна быть обеспечена эффективная и действенная координация между всеми компетентными органами власти, которые задействованы в проведении официального контроля.



Справочно. Закон о пищевых продуктах и потребительских товарах Германии был приведен в соответствие с требованиями пищевого законодательства ЕС. Так как административно Германия состоит из 16 провинций, для каждой были установлены методы официального контроля за пищевой продукцией (с учетом руководящих документов, выданных Федеральным министерством продовольствия, сельского хозяйства и защиты прав потребителей), а сам контроль осуществляется местными административными органами.

Каковы виды официального контроля?

Регламент № 882/2004 указывает на несколько методик осуществления официального контроля. В частности, установлена возможность проведения ревизионных проверок (*routine surveillance checks*) и более интенсивных проверок, таких как инспектирование (*inspections*), верификация (*verifications*), аудит (*audits*), взятие проб и их анализ (*sampling and testing of samples*).

Верификация означает проверку путем исследования и рассмотрения соответствующих доказательств выполнения определенных требований.

Аудит означает систематическое и независимое исследование, имеющее своей целью установление соответствия действий и связанных с ними результатов запланированным мероприятиям, а также эффективности этих мероприятий и соответствия их достижению целей.

Инспектирование означает исследование продуктов питания, кормов, здоровья животных и правил их содержания с целью их проверки на соответствие требованиям пищевого законодательства.

Мониторинг означает осуществление запланированного ряда наблюдений и измерений с целью получения информации об их соответствии требованиям пищевого законодательства.

Взятие проб означает взятие пищевого продукта, корма или другого вещества (в том числе из окружающей среды), относящегося к производству, переработке и реализации, с целью их проверки при помощи анализа на соответствие требованиям пищевого законодательства.

Регламенты контроля предоставляют государствам-членам свободу действий в принятии решений по поводу того, какой служебный персонал является самым подходящим для проведения ревизий, инспектирования предприятий и других видов проверок.

Важно отметить, что для надлежащей реализации всех этих методов требуется соответствующая подготовка сотрудников, ответственных за проведение официальных проверок. Так, например, инспекторы при проверке помещения должны изучить:

- объект и прилегающие к нему окрестности;
- оборудование, сооружения, машинное оборудование, транспорт;
- сырье, компоненты, технологические добавки и другие вспомогательные продукты, используемые для подготовки и производства кормов и пищевых продуктов;
- полуфабрикаты;
- материалы и изделия, предназначенные для контакта с пищевыми продуктами;
- продукты и процессы очистки и обслуживания, пестициды;
- маркировку, презентации и рекламу;
- санитарно-гигиенические условия на предприятиях по производству кормов и пищевых продуктов;
- наличие внедренных процедур надлежащей производственной практики (GMP), надлежащей гигиенической практики (GHP), надлежащих методов

ведения сельского хозяйства (GFP), HACCP и оперативного контроля в соответствии с законодательством ЕС и конкретными руководящими документами.

Подготовка также необходима в целях обеспечения единого порядка принятия решений компетентными органами, в частности, в отношении реализации принципов анализа опасных факторов и критических контрольных точек (HACCP).



Справочно. В системе HACCP выделяют два уровня управления:

- Самоконтроль, или производственный контроль, который осуществляется самим производителем. Цель этого контроля заключается в обеспечении функционирования системы безопасности и получении подтверждения того, что эта система подходит для конкретного производства.
- Официальный контроль системы HACCP. Целью этого контроля является проверка эффективности внедренной системы, основанной на HACCP, и оценка выполнения требований законодательства. Этот контроль осуществляют официальные инспекторы соответствующих органов государств – членов ЕС.

Проверки – по плану!

Регламент № 882/2004 не устанавливает периодичность проведения официального контроля. Однако предусмотрено, что частота проведения проверок должна быть регулярной и пропорциональной имеющемуся риску, принимая во внимание результаты ревизий, проводимых операторами пищевого бизнеса в рамках программ контроля системы HACCP или программ по обеспечению безопасности, предназначенных для обеспечения выполнения требований пищевого законодательства.

В случае подозрения на несоблюдение данного законодательства должны проводиться внеплановые проверки. Они могут быть в любое время, даже при отсутствии подозрений на несоблюдение норм законодательства. Установлено, что все виды проверок, за исключением аудита, проводятся без предварительного предупреждения субъекта хозяйствования.

Вместе с тем государства – члены ЕС должны разработать и внедрить многолетние национальные планы контроля в соответствии с широкими руководящими принципами, разработанными на уровне ЕС. Таким образом, официальный контролирующий орган самостоятельно составляет ежегодный план проверок объектов на основе оценки рисков каждого объекта.



Справочно. В Австрии официальный контроль осуществляется через административные органы 9 провинций в соответствии с Национальным планом проверок, который составлен и контролируется австрийским Агентством по безопасности пищевой продукции (AGES), в Швеции — Национальной продовольственной инспекцией, окружными административными советами, другими органами государственной власти и муниципалитетами в соответствии с постановлениями, принятыми правительством и планом, составленным Национальной продовольственной инспекцией.

Указанное единообразие в подходе на уровне ЕС облегчает контроль, осуществляемый инспекционными службами Европейской комиссии (например Бюро по продовольствию и ветеринарии Генерального директората Европейской комиссии по здравоохранению и защите прав потребителей, а также других органов непосредственно под руководством ЕС), и соблюдение странами-членами критериев, установленных ЕС, при проведении проверок.

Каковы полномочия проверяющих?

Согласно статье 54 Регламента № 882/2004, в случаях, когда национальный контролирующий орган выявляет несоблюдение оператором пищевого бизнеса норм законодательства, он должен принять меры по обеспечению устранения этих нарушений.

При определении, какие меры следует предпринять, компетентный орган принимает во внимание характер несоблюдения норм законодательства, а также то, имелись ли факты несоблюдения оператором законодательства в прошлом.

Регламентом предусмотрена возможность принятия следующих мер:

- введение санитарных процедур или любые иные действия, которые считаются необходимыми для обеспечения безопасности кормов или продуктов питания или соблюдения законодательства по кормам и пищевым продуктам, правил по здоровью и содержанию животных;
- ограничение или запрещение размещения на рынке, импорта или экспорта кормов, продуктов питания или животных;
- мониторинг и, при необходимости, принудительное изъятие и (или) уничтожение корма или пищевых продуктов;
- разрешение на использование корма или пищевых продуктов для целей отличных от тех, для которых они были первоначально предназначены;
- приостановление деятельности или закрытие, полностью или частично, такого предприятия на соответствующий срок;
- приостановление или отмена официального разрешения на осуществление деятельности;
- меры, упомянутые в статье 19 Регламента, касающейся грузов из третьих стран;
- любые другие меры, которые компетентный орган считает необходимыми.

Когда налагают санкции?

Прежде всего важно указать, что целью контрольной деятельности в ЕС является поддержка операторов пищевого бизнеса и предоставление им возможности повысить безопасность своей продукции и в то же время не допустить попадания к потребителям пищевых продуктов, в отношении которых доказано, что они опасны.

Поэтому при наложении санкций контролирующие органы принимают во внимание возможный от действий оператора риск для здоровья населения и ин-

формацию о предыдущем сотрудничестве с оператором, а также степень выявленных нарушений.



Справочно. Серьезным нарушением пищевого законодательства является отсутствие регистрации или лицензии; обнаружение в пищевой продукции потенциальных патогенных микроорганизмов или опасных химических элементов и т.п. Умеренные нарушения — это, например, наличие системы безопасности пищевых продуктов, но нерегулярное ведение определенной документации; необходимость в некотором ремонте (или замене) объекта и (или) необходимого оборудования, что может быть выполнено в короткий срок, и другие.

В странах ЕС практика предоставления рекомендаций операторам пищевого бизнеса и информирование их в письменном виде о вопросах, связанных с обеспечением соблюдения законодательства, является частью традиционных подходов.

Операторов пищевого бизнеса уведомляют в письменном виде о тех нарушениях, которые были обнаружены инспектором в ходе визита, и предлагают предоставить в соответствующую инспекцию отчет о мероприятиях, проведенных для устранения этих нарушений. В ряде стран ЕС по результатам проведенных проверок существуют электронные базы данных, которые дают возможность оператору пищевого бизнеса получить доступ к отчету по его предприятию (с помощью пароля, установленного специально для его предприятия) и внести туда данные по устранению нарушений.

Из письма инспектора должно быть понятно, что оператору необходимо предпринять и почему это необходимо сделать. Несоблюдение указанных требований в течение установленного срока является правонарушением. Для того чтобы определить время для проведения каких-либо структурных изменений (реконструкции, переоборудования), инспектор должен обсудить это с представителями предприятия.



Справочно. В Великобритании для устранения нарушений отводится как минимум 14 дней. Установлено, что максимальные пределы сроков зависят от риска для здоровья населения, характера проблемы и наличия решений по устранению нарушений.

Таким образом, проверки направлены прежде всего на устранение правонарушений, а не исключительно на наказание виновных. Вместе с тем, если контролирующий орган в соответствии с выводами инспектора выносит решение, что выявленные нарушения представляют серьезную угрозу для здоровья людей (или животных), он направляет заявление о возбуждении иска против данного оператора пищевого бизнеса в соответствующий местный суд согласно положениям национального законодательства.

Однако если существует неизбежный риск угрозы здоровью людей (или животных), контролирующий орган может принять решение немедленно либо закрыть объект, либо запретить использование оборудования, способа или процесса производства. Кроме того, если торгово-промышленная пищевая компания не в состоянии предоставить достаточные гарантии относительно будущего производства, компетентным должностным лицом может быть инициирована процедура для аннулирования одобрения предприятия.

Когда оператор пищевого бизнеса многократно не выполняет требования инспектора, публично не обращает внимания на риски для здоровья потребителей или сознательно выпускает небезопасные пищевые продукты на рынок, то контролирующий орган может обратиться в суд с требованием назначения индивидуального наказания для владельца либо генерального директора предприятия, вплоть до лишения свободы.



Справочно. Закон Швеции о пищевых продуктах содержит положение, согласно которому в экстремальных случаях инспекторы при выполнении ими своих обязанностей могут обратиться за помощью к полиции (в силу особых обстоятельств может появиться опасение, что эта мера не может быть выполнена без помощи специально уполномоченного органа или при наличии исключительных причин).

Как защищается европейский рынок продуктов питания?

По законодательству ЕС пищевая продукция может быть запрещена для размещения на рынке (задержана), если она:

- не соответствует требованиям и условиям, которые были предписаны в соответствии с законодательством ЕС или национальными положениями;
- размещены в местах, которые не одобрены или зарегистрированы;
- содержат вещества, которые не были одобрены или которые были запрещены в ЕС;
- содержит вещества в объеме, который превышает установленные пределы.

При этом задержание инспектором продуктов питания не должно применяться к изделиям, которые уже были четко определены (маркированы и хранятся отдельно от продуктов питания, которые будут выпущены на рынок) в качестве пищевых продуктов, не предназначенных для потребления человеком.

Необходимо указать, что операторы пищевого бизнеса сами могут изъять из оборота на рынке те продукты, в отношении которых у них есть опасения, что они могут быть небезопасными или к ним есть вопросы по качеству. В таких случаях инспекция не должна применять санкции против операторов пищевого бизнеса, так как они действуют в духе доброй воли и ведут себя как добросовестные операторы.



Справочно. Отзывы товаров, в том числе продуктов питания, в странах – членах ЕС, а также в США и Австралии являются обычной практикой и не пугают потребителя, а наоборот, вселяют уверенность в существующей системе контроля за безопасностью продуктов питания. Это обусловлено и тем, что для западного производителя репутация – его главный капитал. Так, например, в конце 2010 года крупнейший производитель безалкогольных напитков компания Coca-Cola отзывала с американского рынка более 20 тысяч стаканов со своим логотипом, после того как в составе краски был обнаружен канцерогенный кадмий. Несмотря на то что концентрация этого вещества была незначительной, представители Coca-Cola отметили, что компания нередко отзывала с рынка свою продукцию, если она не соответствует их стандартам качества, даже если нет риска для здоровья людей или соответствующего распоряжения властей.

Решение о задержании всей партии продукции требует тщательного рассмотрения инспектором, прежде чем он выдаст уведомление об этом. Задержанная пищевая продукция может оставаться на объекте оператора пищевого бизнеса только в случае, если инспектор уверен, что она не будет перенесена, использована для потребления человеком или что доказательства будут уничтожены.

В случае поступления информации от другого контролирующего органа, импортера, системы здравоохранения о том, что некоторые операторы пищевого бизнеса поставили на рынок продукты питания, которые являются небезопасными, инспекторы могут действовать без предварительного осмотра и задерживать пищевую продукцию. Инспекторы в таких случаях производят проверки и берут пробы и (или) делают фотографии в качестве дополнительных доказательств.

Если опасные пищевые продукты уже поступили на рынок, то соответственный орган управления должен сделать публичное уведомление в средствах массовой информации о рисках для здоровья.

Законодательство Республики Беларусь о безопасности пищевой продукции

В Республике Беларусь основополагающим нормативным правовым актом в области пищевой безопасности является Закон Республики Беларусь от 29.06.2003 № 217-З «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека» (далее – Закон № 217-З).

Согласно Закону обеспечение качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов в Республике Беларусь осуществляется путем:

1. Государственного регулирования в области обеспечения качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, материалов и изделий, а также принятия необходимых мер, в том числе:

- 1.1. технического нормирования и стандартизации продовольственного сырья и пищевых продуктов, материалов и изделий;*
- 1.2. государственной гигиенической регламентации и регистрации продовольственного сырья и пищевых продуктов, материалов и изделий;*
- 1.3. лицензирования отдельных видов деятельности по производству продовольственного сырья и пищевых продуктов и их обороту;*
- 1.4. подтверждения соответствия продовольственного сырья и пищевых продуктов, материалов и изделий, систем управления качеством требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации;*
- 1.5. государственного контроля и надзора за качеством и безопасностью продовольственного сырья и пищевых продуктов, материалов и изделий.*

2. Проведения организационных, агрохимических, ветеринарных, технологических, инженерно-технических, санитарно-противоэпидемических и фитосани-

тарных мероприятий по соблюдению требований нормативных правовых актов Республики Беларусь к продовольственному сырью и пищевым продуктам, условиям их производства и оборота.

3. Проведения производственного контроля качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, условий их производства и оборота, внедрения систем управления качеством продовольственного сырья и пищевых продуктов.

4. Применения мер по предупреждению и пресечению нарушений законодательства Республики Беларусь в области обеспечения качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, а также по привлечению виновных лиц к ответственности.

5. Применения иных мер, направленных на обеспечение качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов.

Рассмотрим меры государственного регулирования в области обеспечения качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов.

* **Техническое нормирование и стандартизация** осуществляются на основании Закона Республики Беларусь от 05.01.2004 № 262-З «О техническом нормировании и стандартизации» и представляют собой деятельность по установлению обязательных для соблюдения технических требований, связанных с безопасностью продукции (*техническое нормирование*), а также по установлению технических требований для их всеобщего и многократного применения в отношении постоянно повторяющихся задач (*стандартизация*).

Правовые и организационные основы оценки соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации устанавливаются в Законе Республики Беларусь от 05.01.2004 № 269-З «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации» (далее – Закон об оценке соответствия).

К техническим нормативным правовым актам (далее — ТНПА) в области технического нормирования и стандартизации относятся:

- технические регламенты (требования технического регламента обязательны для соблюдения всеми субъектами технического нормирования и стандартизации);
- государственные стандарты (государственные стандарты являются добровольными для применения, однако если в техническом регламенте дана ссылка на государственный стандарт, то требования этого стандарта становятся обязательными для соблюдения).

Ответственным за реализацию единой государственной политики в области технического нормирования и стандартизации является Государственный комитет по стандартизации Республики Беларусь.



Справочно. В настоящее время в отношении продовольственного сырья и пищевых продуктов действуют около 2000 ТНПА, однако к 2016 году планируется сокращение их количества путем включения требований к продукции в соответствующие

технические регламенты. Информацию о принимаемых ТНПА смотрите на сайте Национального фонда технических нормативных правовых актов Республики Беларусь (www.tnpra.by). Фонд формируется и ведется Государственным комитетом по стандартизации Республики Беларусь.

*** Государственная гигиеническая регламентация и регистрация** осуществляется на основании постановления Совета Министров Республики Беларусь от 14.12.2001 № 1807, которым утверждено Положение о государственной гигиенической регламентации и регистрации химических и биологических веществ, материалов и изделий из них, продукции производственно-технического назначения, товаров для личных (бытовых) нужд, продовольственного сырья и пищевых продуктов, а также материалов и изделий, применяемых для производства, упаковки, хранения, транспортировки, продажи, иных способов отчуждения продовольственного сырья и пищевых продуктов и их использования.

Указанная процедура осуществляется в целях выявления свойств продукции, представляющих опасность для жизни и здоровья человека, и оценки соответствия продукции, условий ее изготовления и оборота требованиям санитарных правил, норм и гигиенических нормативов, предотвращения вредного воздействия продукции на здоровье человека при ее производстве и использовании.

Государственную гигиеническую регламентацию и регистрацию (далее — ГТР) осуществляет Министерство здравоохранения Республики Беларусь и уполномоченные им органы и организации, перечень которых утвержден постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 04.05.2004 № 22 (с изм. и доп. от 14.04.2008 № 67).

Перечень продукции (как отечественного, так и зарубежного производства), подлежащей ГТР, утвержден постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 08.10.2003 № 44 (далее — перечень Минздрава).

Обращаем внимание, что в связи с формированием единого таможенного пространства с 1 июля 2010 года вступили в силу Соглашение Таможенного союза по санитарным мерам, принятое решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (Высшего органа Таможенного союза) от 11.12.2009 № 28, и документы в его развитие, утвержденные решением Комиссии Таможенного союза от 28.05.2010 № 299 «О применении санитарных мер в Таможенном союзе»:

- Единый перечень товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) на таможенной границе и таможенной территории Таможенного союза;
- Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю);
- Единые формы документов, подтверждающих безопасность продукции (товаров).

Данными документами были установлены единые для трех государств подходы к организации и проведению государственного санитарно-эпидемиологического надзора на таможенной границе и таможенной территории Таможенного союза.

Это означает, что с принятием данных документов начался переход от национальной гигиенической регистрации и регламентации к единой регистрации в рамках Таможенного союза. То есть вместо национального ГТР необходимо по-

лучать Свидетельство о государственной регистрации – единой формы документ, подтверждающий безопасность продукции (товаров) на всей территории Таможенного союза. Установлено, что после 1 января 2012-го безопасность товаров будет подтверждаться только Свидетельством о государственной регистрации и по Единому перечню товаров. В связи с этим полагаем, что в национальном перечне Минздрава необходимости больше не будет.



Справочно. Более полная информация по вопросам реализации Соглашения Таможенного союза по санитарным мерам размещена на официальных сайтах Комиссии Таможенного союза (www.tsouz.ru), Министерства здравоохранения Республики Беларусь (www.minzdrav.by), ГУ «Республиканский центр гигиены, эпидемиологии и общественного здоровья» (www.rcheph.by), УП «Центр экспертиз и испытаний в здравоохранении» (www.rceth.by).

* **Лицензирование** регулируется Указом Президента Республики Беларусь от 01.09.2010 № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Указ № 450).



Справочно. С 1 января 2011 года существенно сокращен перечень лицензируемых видов деятельности (Приложение 1 к Положению о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденному Указом № 450).

В отношении оборота пищевых продуктов сохранена необходимость получения лицензии лишь на виды деятельности, связанные с производством и реализацией алкогольной продукции:

- деятельность, связанная с производством алкогольной, непищевой спиртосодержащей продукции, непищевого этилового спирта и табачных изделий (лицензии выдает Государственный комитет по стандартизации);
- оптовая торговля и хранение алкогольной, непищевой спиртосодержащей продукции, непищевого этилового спирта и табачных изделий (лицензии выдают облисполкомы и Минский горисполком);
- розничная торговля алкогольными напитками и (или) табачными изделиями (лицензии выдают Минский горисполком, городские (в том числе в городах с районным делением) и районные исполкомы).

* **Подтверждение соответствия** — это вид оценки соответствия, результатом осуществления которого является документальное удостоверение соответствия объекта требованиям ТНПА в области технического нормирования и стандартизации. Оценка соответствия осуществляется на основании Закона Республики Беларусь от 05.01.2004 № 269-З «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации».

Оценка соответствия осуществляется в целях:

- обеспечения защиты жизни, здоровья и наследственности человека, имущества и охраны окружающей среды;
- повышения конкурентоспособности продукции (услуг);
- создания благоприятных условий для обеспечения свободного перемещения продукции на внутреннем и внешнем рынках, а также для участия в

международном экономическом, научно-техническом сотрудничестве и международной торговле.

Подтверждение соответствия может носить обязательный или добровольный характер.

Обязательное подтверждение соответствия осуществляется в форме:

- обязательной сертификации;
- декларирования соответствия.

Обязательная сертификация осуществляется аккредитованным органом по сертификации на основе договора на подтверждение соответствия, заключенного с заявителем. Если схемой подтверждения соответствия установлена необходимость проведения испытаний объекта оценки соответствия, то они проводятся аккредитованной испытательной лабораторией (центром).

В отличие от сертификации *декларирование соответствия* осуществляется изготовителем (продавцом) путем принятия декларации о соответствии на основании собственных доказательств и (или) доказательств, полученных с участием аккредитованного органа по сертификации и (или) аккредитованной испытательной лаборатории (центра). Декларация о соответствии подлежит регистрации в аккредитованных органах по сертификации.

Добровольное подтверждение соответствия осуществляется в форме добровольной сертификации.

Отметим, что согласно положениям п. 3.5 Директивы Президента Республики Беларусь от 31.12.2010 № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь», декларирование соответствия продукции в ближайшей перспективе должно стать преимущественной формой обязательного подтверждения соответствия, хотя полная замена им обязательной сертификации продукции не предусматривается.

В развитие данного положения уже в новой редакции Перечня, утвержденного Постановлением Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь от 14.07.2011 № 46 некоторые категории пищевых продуктов из обязательной сертификации (Раздел I Перечня) перенесены в декларирование соответствия (Раздел II Перечня). К таким продуктам относятся: консервы овощные, томатные, грибные в потребительской упаковке, консервы фруктовые и ягодные в потребительской упаковке, масло соевое, рапсовое, подсолнечное. Новая редакция Перечня вступает в силу 11 декабря 2011 года.

Обязательному подтверждению соответствия подлежат объекты оценки соответствия, в отношении которых:

- а) установлены требования технических регламентов, либо
- б) требования технических регламентов не установлены, и эти объекты включены в перечень продукции, работ, услуг и иных объектов оценки соответствия, подлежащих обязательному подтверждению соответствия в Республике Беларусь.

В настоящее время Перечень продукции, услуг, персонала и иных объектов оценки соответствия, подлежащих обязательному подтверждению соответствия в Республике Беларусь, утвержден постановлением Государственного комитета

по стандартизации Республики Беларусь от 16.12.2008 № 60 (далее — Перечень Госстандарта).



На заметку! Согласно Перечню обязательной сертификации подлежит большинство готовых пищевых продуктов, алкогольные и безалкогольные напитки (глава 26 Раздела I Перечня).

Декларированию соответствия подлежат пищевые продукты прочие, пряности и специи, консервированные продукты из рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих видов беспозвоночных (глава 37 Раздела II Перечня).

Однако согласно новой редакции Закона Республики Беларусь «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации» установлено, что такой перечень должен быть определен Советом Министров. В связи с этим предполагается, что при введении перечня Совета Министров Перечень Госстандарта утратит силу.

Также Законом установлено, что до 1 января 2016 года продукция, для которой необходимо обязательное подтверждение соответствия, будет содержаться как в технических регламентах, так и в Перечне, утверждаемом Правительством.

Обращаем внимание, что данный Перечень будет действовать только до введения на включенную в него продукцию соответствующего технического регламента. Иначе говоря, с момента принятия технического регламента на продукцию, подлежащую оценке соответствия, она исключается из Перечня.



Обратите внимание! К 2016 году планируется полностью перейти на использование технических регламентов, в которых будут определяться продукция, подлежащая подтверждению соответствия, а также требования к ней.

Выдачу сертификатов соответствия и регистрацию деклараций о соответствии осуществляет *Государственный комитет по стандартизации и подчиненные ему государственные организации*.

Предусмотрено, что реализация продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия в Республике Беларусь, без наличия документов об оценке соответствия запрещается.

Отметим, что вступление Республики Беларусь в Таможенный союз внесло некоторые коррективы и в систему подтверждения соответствия.

С 1 июля 2010-го в силу вступило Соглашение об обращении продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия, на таможенной территории Таможенного союза от 11 декабря 2009 года. Соглашение позволило субъектам хозяйствования вместо национальных сертификатов соответствия и деклараций о соответствии на продукцию, подлежащую обязательному подтверждению соответствия, иметь единые документы: сертификат по единой форме Таможенного союза или декларацию о соответствии по единой форме Таможенного союза.

В отличие от гигиенической регистрации переход на Единые формы не является обязательным, это право участников взаимной торговли, альтернатива с учетом экономической целесообразности, поэтому ранее выданные сертификаты соответствия

и зарегистрированные декларации о соответствии продолжают действовать. Субъекты хозяйствования могут, как и ранее, получать национальные документы страны назначения, если им это удобно.

***Государственный контроль и надзор**, в том числе в области качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, материалов и изделий, осуществляется на основании Указа Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (далее — Указ № 510).

Указом № 510 утверждены Положение о порядке организации и проведения проверок; перечень контролирующих (надзорных) органов и сфер их контрольной (надзорной) деятельности; критерии отнесения проверяемых субъектов к группе риска для назначения плановых проверок.

Проверки подразделяются на плановые и внеплановые. При этом *плановой* считается проверка, включенная в координационный план контрольной (надзорной) деятельности.

Ее назначение возможно по двум основаниям:

- в зависимости от отнесения проверяемого субъекта к высокой, средней или низкой группе риска в соответствии с критериями отнесения проверяемых субъектов к группе риска для назначения плановых проверок;



На заметку! Осуществление деятельности, связанной с торговлей продовольственным сырьем и пищевыми продуктами, а также с изготовлением пищевых продуктов и вспомогательных компонентов, используемых в изготовлении пищевой продукции, отнесено к высокой группе риска.

Плановые проверки таких субъектов проводятся не чаще одного раза в течение календарного года. Если по результатам проведенной проверки нарушений законодательства не установлено, следующая плановая проверка назначается не ранее чем через два года.

- по решению или поручению Президента Республики Беларусь, в соответствии с которым деятельность конкретного проверяемого субъекта подлежит проверке, при этом решение (поручение) не требует ее безотлагательного начала.

Без включения в координационный план контрольной (надзорной) деятельности могут назначаться внеплановые проверки. Поручение на проведение такой проверки может быть дано при наличии у контролирующего (надзорного) органа информации, свидетельствующей о совершаемом (совершенном) нарушении законодательства или о фактах возникновения угрозы причинения либо причинения вреда жизни, здоровью граждан, а также по иным, определенным в Указе № 510 основаниям.

Согласно Указу № 510 и иным актам законодательства проверку обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения осуществляет *Минздрав и подчиненные ему органы и организации*.

Приказом Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 29.01.2010 № 83 утверждена Инструкция о методах и способах проведения проверок Министерством здравоохранения Республики Беларусь, органами и учреждениями, осуществляющими государственный санитарный надзор.

Определено, что проверяющие могут использовать методы документальной и фактической проверок. Метод документальной проверки заключается в ревизии финансово-хозяйственных и иных операций, других сфер деятельности проверяемого субъекта, в том числе в оценке действий (бездействия) его должностных лиц и иных работников, по данным первичной документации, записей в учете и отчетности и другом.

Метод фактической проверки направлен на установление действительного, реального состояния какого-либо материального объекта, операции, деяния, процесса, явления или события путем пересчета, взвешивания, обмера, лабораторного анализа, испытаний лекарственных средств и иных приемов, позволяющих получить данные (информацию) о характеристиках этого объекта, операции, деяния, процесса, явления, события и (или) их состоянии.

В ходе проверки могут использоваться следующие способы (методы):

- проведение встречных проверок;
- использование чек-листа (контрольного списка вопросов);
- оценка действующей системы обеспечения и управления качеством;
- проверка наличия работников соответствующей квалификации, необходимых помещений и оборудования, документации, позволяющей проследить все этапы промышленного производства и внутрипроизводственного контроля качества лекарственного средства и другие.

Результаты проверки, в ходе которой не выявлено нарушений актов законодательства, оформляются справкой проверки. Если же нарушения были обнаружены, составляется акт проверки. По фактам выявленных нарушений может быть составлен протокол об административном правонарушении и (или) вынесено постановление по делу об административном правонарушении.

Ответственность за нарушения законодательства Республики Беларусь в области безопасности пищевой продукции

Административная ответственность за нарушения законодательства о качестве и безопасности пищевых продуктов установлена Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 № 194-З (далее — КоАП). В частности, в КоАП содержатся следующие составы административных правонарушений:

– *нарушение санитарных норм, правил и гигиенических нормативов (статья 16.8)*, которое влечет наложение штрафа от 2 до 30 базовых величин, на индивидуального предпринимателя — до 50 базовых величин, а на юридическое лицо — до 200 базовых величин;

– *нарушение требований обязательного подтверждения соответствия продукции (работ, услуг) требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации (статья 23.11).*

Пример.

Реализация продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, без сертификата соответствия / декларации о соответствии и (или)

с неправомерным использованием знаков соответствия Национальной системы подтверждения соответствия Республики Беларусь влечет наложение штрафа от 2 до 15 базовых величин, а на индивидуального предпринимателя или юридическое лицо — до 200% стоимости реализованной продукции, при невозможности ее установления — до 500 базовых величин (ч. 1 ст. 23.11 КоАП).

Помимо административной ответственности виновные лица могут быть привлечены к уголовной ответственности, в частности по статье 336 Уголовного кодекса Республики Беларусь от 09.07.1999 № 275-З. Так, нарушение санитарно-эпидемиологических правил лицом, обязанным соблюдать эти правила, повлекшее по неосторожности заболевания или отравления людей, наказывается либо штрафом либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Сравнительный анализ законодательства Республики Беларусь и Европейского союза о безопасности пищевой продукции

Формирование пищевого законодательства

Прежде чем перейти к сравнительному анализу законодательства Беларуси и Евросоюза о безопасности пищевой продукции, нужно указать на исторические условия его формирования.

В Республике Беларусь пищевое законодательство сформировалось на основе советского правового наследия, заимствовав систему ГОСТов, строгого государственного контроля организаций пищевой отрасли и т.п. В своем развитии оно ориентировалось и в настоящее время ориентируется на требования законодательства Российской Федерации как основного торгового партнера, а сейчас и партнера по Таможенному союзу.

Законодательство Европейского союза о безопасности пищевой продукции восприняло наиболее эффективные подходы государств – членов ЕС, а также зарубежных стран (например, установление в качестве обязательных принципов американской системы НАССР) и развивалось более мобильно, своевременно отвечая на возникающие угрозы и вызовы.



Справочно. Система НАССР создана в США в 1959 году, когда американские производители пищевых продуктов получили заказ от НАСА на производство продуктов, сохраняющих свои потребительские свойства в условиях космоса. В 1985-м она была рекомендована Национальной академией наук США для всех производителей пищевой продукции. С тех пор система получила дальнейшее развитие и широкое использование во всем мире.

Вероятно, в связи с этим законодательство ЕС о безопасности пищевой продукции выделилось в отдельную отрасль права – Food Law, в то время как «пищевые» нормы белорусского законодательства являются разрозненными и чаще всего закреплены в различных нормативных правовых актах широкой области действия.

Например, проверки субъектов хозяйствования, в том числе и в сфере пищевого бизнеса, регулируются Указом Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь».

С одной стороны, такой подход унифицирует требования к проведению проверок белорусских субъектов хозяйствования и создает для них равные условия, с другой же — в этой ситуации не принимается во внимание специфика отдельных отраслей (так, все субъекты пищевой отрасли, на наш взгляд, необоснованно отнесены к высокой группе риска).

Пожалуй, Закон Республики Беларусь от 29.06.2003 № 217-З «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека» (далее – Закон № 217-З) является единственным специальным законодательным актом Республики Беларусь в области безопасности пищевой продукции.



Справочно. Законодательные акты — Конституция Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь (ст. 1 Закона Республики Беларусь от 10.01.2000 № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Основополагающим нормативным актом Европейского Союза в области безопасности пищевой продукции является Регламент Европейского парламента и Совета от 28.01.2002 № 178/2002 «Об установлении общих принципов и предписаний пищевого законодательства, об учреждении Европейского органа по безопасности пищевых продуктов и о закреплении процедур в отношении безопасности продовольственных товаров» (далее — Регламент № 178/2002).

Сфера действия пищевого законодательства

Закон № 217-З и принятые в его развитие нормативные правовые акты регулируют отношения в области обеспечения качества продовольственного сырья и пищевых продуктов, а также их безопасности для жизни и здоровья человека.

Сфера действия пищевого законодательства ЕС несколько шире. Так, Регламент № 178/2002 распространяет свое действие не только на пищевые продукты и продовольственное сырье, но также на корма (т.е. вещества, продукты или добавки, переработанные, частично переработанные или непереработанные, которые предназначены для скормливания животным). Регламент № 882/2004 Европейского парламента и Совета об особых правилах проверки соблюдения законодательства о пищевых продуктах и кормах для животных, охране здоровья и благополучии животных (далее — Регламент № 882) также распространяет свое действие как на продукты, так и на корма для животных.

Это обусловлено основным подходом к производству безопасных продуктов питания в ЕС, называемым от фермы к столу (from farm to fork), который гарантирует прозрачность и прослеживаемость по всей цепочке производства пищевой продукции.

В Беларуси работа над обеспечением прослеживаемости по всей пищевой цепи только начинается.

Термины и принципы пищевого законодательства

Основные термины, используемые в белорусском пищевом законодательстве, содержатся в Законе № 217-3. Термины европейского пищевого законодательства изложены в Регламенте № 178/2002, а также в регламентах, принятых в его развитие.

Прежде всего следует остановиться на определениях пищевых продуктов, приведенных в Законе № 217-3 и Регламенте № 178/2002. Так, согласно Закону № 217-3, пищевые продукты — это продукты в натуральном или переработанном виде, употребляемые человеком в пищу, в том числе продукты детского и диетического питания, безалкогольные напитки, жевательная резинка, а также алкогольная продукция, пиво.

По Регламенту № 178/2002, пищевые продукты — все вещества или продукция, которые предназначены, или исходя из здравого смысла подразумевается, что предназначены, для употребления человеком в пищу в переработанном, частично переработанном или непереработанном виде. К пищевым продуктам в том числе относятся напитки, жевательная резинка, а также все вещества, включая воду, которые добавляются в пищевые продукты при их изготовлении, переработке или обработке.

Таким образом, белорусское и европейское законодательство имеют общие подходы к определению понятия «пищевые продукты», однако европейское определение несколько шире и пытается охватить как можно больше случаев употребления того или иного вещества, продукции в качестве пищевого продукта.



На заметку! Обратите внимание, что деятельность в сфере производства и оборота алкогольных напитков подлежит специальному регулированию как в белорусском, так и в законодательстве ЕС. В Беларуси эта деятельность лицензируется. Лицензии выдает Госстандарт.

Значительное место в пищевом законодательстве ЕС занимает концепция анализа рисков как неотъемлемый элемент научно-обоснованной политики в области пищевой безопасности. В связи с этим Регламент № 178/2002 содержит такие определения, как «анализ рисков», «оценка рисков», «управление рисками», «информирование о рисках». Закон № 217-3 не содержит таких терминов, однако система анализа рисков постепенно внедряется и в белорусское законодательство.

В отличие от ЕС, где создана независимая организация Европейский орган по безопасности пищевых продуктов, отвечающий за предоставление обязательных научных рекомендаций, оценку рисков и техническую поддержку правовых решений в области безопасности продуктов питания, в Беларуси действует ряд научных центров, занимающихся данной проблематикой, однако их полномочия ограничены консультативными функциями.

Не менее важным принципом пищевого законодательства ЕС является принцип прослеживаемости. Предполагается, что операторы пищевого бизнеса должны быть способны предоставить компетентным органам информацию о каждом лице, от которого они получили пищевой продукт, кормовое средство, животное, служащее для получения пищевого продукта, или другое вещество, а также о каждом лице, кому они произвели поставку.

В белорусском пищевом законодательстве данный принцип специально не выделен. Однако, используя данные бухгалтерского учета организации, а также сведения в первичных учетных документах (например, в товарно-транспортных накладных), проверяющим органам не составит труда выяснить, откуда поступило сырье и куда направлена изготовленная продукция конкретной организации. Кроме того, согласно законодательству о защите прав потребителей розничный продавец в обязательном порядке должен предоставить информацию о наименовании, месте нахождения изготовителя, а при наличии – импортера, его представителя. Если же изготовителем (импортером, представителем) является индивидуальный предприниматель, то ФИО и место жительства индивидуального предпринимателя (ст. 7 Закона о защите прав потребителей).

Обязанности операторов пищевого бизнеса

Одна из важнейших обязанностей европейских операторов пищевого бизнеса установлена в п. 1 ст. 5 Регламента № 852/2004 о гигиене пищевой продукции (далее — Регламент № 852/2004). Предусмотрено, что операторы пищевого бизнеса для обеспечения безопасности производимой пищевой продукции обязаны иметь систему самоконтроля, основанную на принципах HACCP.

В Республике Беларусь в ст. 9 Закона № 217-З указано на обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство и оборот продовольственного сырья и пищевых продуктов, выполнять производственный контроль качества и безопасности выпускаемой продукции в установленном ими порядке с учетом определения критических контрольных точек и требований законодательства Республики Беларусь.

В Законе дано определение термина «критическая контрольная точка», под которым понимается этап производства и торгового оборота продовольственного сырья и пищевых продуктов, на котором могут быть применены методы лабораторного, технологического или иного контроля и приняты меры по обеспечению безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека.

Проведение производственного контроля с использованием метода определения критических контрольных точек характерно для системы HACCP. Однако, несмотря на широкое распространение за рубежом, принципы HACCP в настоящее время не закреплены в качестве обязательных в законодательных актах Республики Беларусь.



На заметку! Понятие системы HACCP, принципы разработки этой системы в организации, требования к ее документации и прочее установлены в технических нормативных правовых актах Республики Беларусь — СТБ 1470-2004 «Системы

качества. Управление качеством и безопасностью пищевых продуктов на основе анализа рисков и критических контрольных точек. Общие требования» и СТБ ИСО 22000-2006 «Системы менеджмента безопасности пищевых продуктов. Требования к организациям, участвующим в пищевой цепи», которые носят для субъектов хозяйствования добровольный характер. На момент подготовки данной публикации был разработан и находился на рассмотрении проект СТБ 1470-2011.

Государственное регулирование пищевого бизнеса

Государственное регулирование пищевого бизнеса в ЕС осуществляется через:

- *процедуру регистрации* объектов производства, переработки или реализации пищевой продукции, которые находятся под контролем операторов пищевого бизнеса;
- *процедуру одобрения* указанных объектов.

Согласно п. 2 ст. 6 Регламента № 852/2004 установлено требование о регистрации объектов, принадлежащих операторам пищевого бизнеса (магазинов, линий производств и т.п.), с целью получения необходимой информации для проведения их официального контроля компетентными органами государств – членов ЕС.

Процедура одобрения объекта, находящегося под контролем оператора пищевого бизнеса, предполагает посещение этого объекта компетентными органами и его одобрение до начала работы. Данная процедура предусмотрена для объектов производства, переработки и реализации пищевой продукции животного происхождения, гигиенические требования к которой определены Регламентом № 853/2004 Европейского парламента и Совета об особых правилах гигиены для продуктов животного происхождения (далее – Регламент № 853/2004).

Что касается оборота пищевой продукции на европейском рынке, по общему правилу для этого не требуется каких-либо разрешительных документов (к исключениям, в частности, относится непереработанная пищевая продукция животного происхождения, для реализации которой необходимо прохождение ветеринарной экспертизы).

В законодательстве Республики Беларусь отдельно не выделяются такие процедуры, как регистрация либо одобрение объектов, принадлежащих операторам пищевого бизнеса. Вместе с тем в рамках общего правового регулирования предусмотрены определенные процедуры в отношении объектов, принадлежащих юридическим лицам либо индивидуальным предпринимателям.

Так, например, все торговые объекты (в том числе и в сфере торговли пищевыми продуктами) открываются с разрешения местных исполнительных и распорядительных органов (исполкомов). При этом торговые объекты должны соответствовать санитарно-гигиеническим, противопожарным, природоохранным и иным требованиям, установленным законодательством (ст. 6 Закона Республики Беларусь от 28.07.2003 № 231-З «О торговле»). С исполкомами согласовывается режим работы объекта и ассортиментные перечни продукции для реализации в торговом объекте.

Что касается разрешительной документации на оборот пищевой продукции, в настоящее время необходимо проведение:

- подтверждения соответствия пищевой продукции (большинство пищевых продуктов подлежит обязательной сертификации);
- государственной гигиенической регламентации и регистрации продовольственного сырья и пищевых продуктов;
- а также ветеринарно-санитарной экспертизы.

Первые две процедуры во многом дублируют друг друга и, как отмечается, иногда влекут необоснованные временные и финансовые затраты для субъектов хозяйствования. Отметим, что наличие данных процедур является отличительной особенностью пищевого законодательства Республики Беларусь по сравнению с европейской и международной практикой. В связи с вступлением в силу Соглашения Таможенного союза по санитарным мерам (решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 11.12.2009 № 28), а также с принятием документов в его развитие единые для трех стран перечни продукции, подлежащей подтверждению соответствия и государственной регистрации, значительно сократились. Также предпринята попытка избежать дублирования данных процедур в отношении одного и того же продукта.



Справочно. В проекте Технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» выделяются следующие формы оценки соответствия пищевой продукции:

- 1) декларирование соответствия пищевой продукции;
- 2) государственная регистрация специализированной пищевой продукции (детское питание, БАДы и т.п.);
- 3) государственная регистрация пищевой продукции нового вида;
- 4) ветеринарная экспертиза.

Таким образом, обязательная сертификация не названа в качестве формы оценки соответствия пищевой продукции.

Проверки

В Республике Беларусь проведение проверок регулируется Указом № 510. Следует отметить, что в целом данный Указ воспринял современные подходы к проведению проверок, в частности предусмотрено составление и опубликование планов проверок, установление периодичности их проведения в зависимости от уровня риска осуществляемой деятельности, использование чек-листов и другое.

Отметим, что деятельность, связанная с производством и реализацией пищевой продукции, отнесена Указом № 510 к высокой группе риска. Плановые проверки таких субъектов проводятся не чаще одного раза в течение календарного года независимо от того, какая продукция производится / реализуется.

Регламент № 882/2004 не устанавливает периодичность официального контроля. Однако предусмотрено, что страны – члены ЕС должны разработать и внедрить многолетние национальные планы контроля в соответствии с руководящими принципами, разработанными на уровне ЕС. Также установлено, что частота проведения

проверок должна быть регулярной и пропорциональной имеющемуся риску, принимая во внимание результаты ревизий, проводимых операторами пищевого бизнеса в рамках программ контроля системы НАССР или программ по обеспечению качества, предназначенных для выполнения требований пищевого законодательства. Данное обстоятельство представляет собой одно из принципиальных отличий законодательства Республики Беларусь и Евросоюза.

Другой отличительной особенностью европейского законодательства о проверках является то, что они направлены прежде всего на предупреждение и устранение правонарушений, а не на наказание виновных. Операторов пищевого бизнеса уведомляют в письменном виде о тех нарушениях, которые были обнаружены в ходе визита инспектора, и предлагают предоставить в определенный срок отчет о мероприятиях, проведенных для устранения этих нарушений (это не относится к ситуациям, когда выявлены нарушения, представляющие серьезную угрозу здоровью людей или животных).

Как и в белорусском законодательстве, по праву ЕС в случае подозрения на несоблюдение законодательства могут проводиться внеплановые проверки.

* * *

Таким образом, в законодательстве ЕС и Республики Беларусь о безопасности пищевой продукции существует ряд как схожих, так и отличающихся положений. При этом использование опыта зарубежных коллег в данной сфере обусловлено не только необходимостью следовать современным тенденциям обеспечения безопасности продуктов питания, но и расширением торгово-экономических связей, что требует понимания правил игры на открывающихся для экспорта рынках.

УЧАСТИЕ В ПРОГРАММЕ IFC «БЕЗОПАСНОСТЬ ПИЩЕВОЙ ПРОДУКЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ»

В Минске и областных городах Беларуси программа IFC проводит обучающие семинары и тренинги по различным аспектам безопасности пищевой продукции для руководителей и специалистов предприятий, а также представителей средств массовой информации. Участие в мероприятиях бесплатное.

В рамках программы Международная финансовая корпорация также предоставляет консультативные услуги пищевым предприятиям по разработке и внедрению системы НАССР или других систем менеджмента безопасности пищевой продукции. Услуги включают приглашение европейских и белорусских экспертов для проведения диагностических выездов на производство, предоставление рекомендаций и плана работ по внедрению системы НАССР на основании аудита, разработку программ предварительных условий, обучение персонала, выбор системы менеджмента безопасности продуктов питания, наиболее соответствующей потребностям предприятия, консультативную поддержку на протяжении всего процесса внедрения системы НАССР и другое.

Для компаний, участвующих в пилотных проектах, IFC рассматривает возможность частичного финансирования стоимости консультативных услуг, а также дальнейшее рассмотрение компании в качестве объекта для инвестиций IFC.

Обратитесь в программу IFC «Безопасность пищевой продукции в Республике Беларусь»:

- Если ваше предприятие находится в процессе внедрения или планирует внедрять систему НАССР и нуждается в консультативной помощи;
- Если вы хотите поучаствовать в тренингах, семинарах, фокус-группах по вопросам безопасности пищевой продукции;
- Если вы хотите поделиться своим опытом внедрения системы НАССР.

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Ольга Щербина, руководитель программы IFC

«Безопасность пищевой продукции в Республике Беларусь»

Партизанский проспект, 6а, 4-й этаж, Минск 220033, Беларусь

Тел.: +375 172 28 17 79, e-mail: osherbina@ifc.org

Web-сайт: www.ifc.org/belarus/fs