

АНАЛИЗ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ КАЧЕСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВОЙ ПРОДУКЦИИ

*Департамент санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер
Евразийской экономической комиссии,
Россия, 119121, г. Москва, Смоленский бульвар, д. 3/5, стр. 1;
тел. (495) 669-25-24. E-mail: arnautov@eecommission.org*

В статье приводится анализ нормативной базы Евразийского экономического союза (Союза), обеспечивающей качество и безопасность пищевой продукции.

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе, вступившим в силу 01.01.2015 (далее по тексту – Договор), в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в рамках Союза проводится согласованная политика в сфере применения санитарных и фитосанитарных мер.

В соответствии с Соглашением Таможенного союза «О единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации» от 18 ноября 2010 года к продукции, к которой в Союзе устанавливаются обязательные требования в сфере технического регулирования, отнесена также пищевая продукция. Регламенты безопасности пищевой продукции утверждаются техническими регламентами. В соответствии с Договором в технических регламентах Таможенного союза устанавливаются требования к продукции либо к процессам производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также правила идентификации, формы, схемы и процедуры оценки (подтверждения) соответствия пищевой продукции. В целях обеспечения санитарно-эпидемиологического, ветеринарно-санитарного и фитосанитарного благополучия в рамках Союза проводится согласованная политика в сфере применения санитарных и фитосанитарных мер.

Показана необходимость совершенствования системы регламентации качества и безопасности пищевой продукции путем разработки и введения в действие Порядка разработки, утверждения, изменения и применения единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур, обеспечивающих качество и безопасность пищевой продукции. Кроме того, показано, что реализация норм принятого Договора о Союзе с учетом международного опыта, базирующегося на основных соглашениях ВТО и международных стандартах санитарных и фитосанитарных мер, а также опыте и научно-технических возможностях государств – членов Союза, позволит создать в Союзе стройную, последовательную, транспарантную, наукоемкую, динамичную систему нормативно-правового регулирования в сфере обращения пищевой продукции. Решение данной задачи наряду с повышением качества и безопасности пищевой продукции позволит повысить экспортный потенциал и инвестиционную привлекательность производителей пищевой продукции в государствах – членах Евразийского экономического союза.

Ключевые слова: пищевая продукция, качество, безопасность, санитарный, ветеринарный и фитосанитарный надзор, Евразийский экономический союз.

O. V. ARNAUTOV

ANALYSIS OF REGULATORY FRAMEWORK EURASIAN ECONOMIC UNION IN THE FIELD OF FOOD QUALITY AND SAFETY

*Department of sanitary, phytosanitary and veterinary measures of Eurasian economic commission,
Russia, 119121, Moscow, Smolenskij bulvar, 3/5, stroenie 1;
tel. (495) 669-25-24. E-mail: arnautov@eecommission.org*

The article provides an analysis of the regulatory framework of the Eurasian economic union (the Union) to ensure the quality and safety of food products.

In accordance with the Agreement on the Eurasian economic union, which entered into force on 01.01.2015 (hereinafter referred to as the Agreement), in order to ensure the sanitary and epidemiological welfare of the population within the Union to pursue a coordinated policy in the sphere of application of sanitary and phytosanitary measures.

In accordance with the Agreement of the Customs Union «On common principles and rules of technical regulation in the Republic of Belarus, Kazakhstan and the Russian Federation» dated 18 November 2010 to the products to which the Union set mandatory requirements on technical regulation, attributed also to food products. Regulations approved

by the food safety technical regulations. In accordance with the Agreement in the technical regulations of the Customs Union established requirements for the product or to the processes of production, storage, transportation, marketing and utilization, as well as the identification rules, forms, diagrams, and assessment procedures (confirmation) of compliance of food products. In order to ensure the sanitary-epidemiological, veterinary and phytosanitary welfare within the Union pursue a coordinated policy in the sphere of application of sanitary and phytosanitary measures.

The necessity of improving the system of regulation of the quality and safety of food products through the development and introduction of the development, approval, modification and application of common sanitary and epidemiological and hygienic requirements and procedures to ensure the quality and safety of food products. Also shown that the implementation of standards adopted by the Agreement of the Union, taking into account international experience, based on the basic WTO agreements and international standards, sanitary and phytosanitary measures, as well as experience and scientific and technical capabilities of the Member States of the Union will create in the Union a coherent, consistent, transparent, knowledge-based, dynamic system of legal regulation in the sphere of food products. The solution to this problem, along with an increase in the quality and safety of food products, will increase export potential and investment attractiveness of the food producers in the member states of the Eurasian Economic Union.

Key words: food production, quality, safety, health, veterinary and phytosanitary supervision, the Eurasian economic union.

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе, вступившим в силу 01.01.2015 (далее по тексту – Договор) [1], в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в рамках Союза проводится согласованная политика в сфере применения санитарных мер. Данная политика реализуется путем разработки, принятия и реализации государствами – членами международных договоров и актов Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК) в области применения санитарных мер. Санитарные меры – это обязательные для исполнения требования и процедуры, в том числе требования к конечному продукту, методам обработки, производству, транспортировке, хранению и утилизации, процедуре отбора проб, методам исследований (испытаний), оценке риска, государственной регистрации, упаковке, непосредственно направленные на обеспечение безопасности продукции (товаров) в целях защиты жизни и здоровья человека. Перечисленные требования должны применяться на основе принципов, имеющих научное обоснование, и только в той степени, в которой это необходимо для защиты жизни и здоровья человека. Санитарные меры, применяемые в рамках Евразийского экономического союза (Союза) в соответствии с Договором, должны основываться на международных и региональных стандартах, руководствах и (или) рекомендациях. Исключение составляют случаи, когда на основе соответствующего научного обоснования вводятся санитарные меры, которые обеспечивают более высокий уровень санитарной защиты.

Евразийская экономическая комиссия наделена полномочиями по установлению единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю). Порядок разработки, ут-

верждения, изменения и применения единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур утверждается комиссией. Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования и процедуры к продукции (товарам), в отношении которой разрабатываются технические регламенты Союза, включаются в технические регламенты в соответствии с актами комиссии.

С момента вступления в силу (с 1 июля 2010 года) Соглашения Таможенного союза по санитарным мерам от 11 декабря 2009 года [2] в отношении пищевой продукции начали действовать Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к пищевой продукции, установленные решением комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 года № 299 «О применении санитарных мер в Таможенном союзе». Данные требования установлены на основе санитарных норм и гигиенических нормативов, действовавших в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации, а также международных стандартов в области качества и безопасности пищевых продуктов. В соответствии с данными требованиями пищевые продукты должны удовлетворять физиологические потребности человека в необходимых веществах и энергии, отвечать предъявляемым к пищевым продуктам требованиям в части органолептических и физико-химических показателей, соответствовать установленным нормативными документами требованиям к допустимому содержанию химических, биологически активных веществ и их соединений, микроорганизмов и других организмов, представляющих опасность для здоровья нынешнего и последующих поколений. Документ содержит общие требования к маркировке пищевых продуктов, гигиенические требования безопасности пищевой ценности пищевых продуктов, требования

к хранению и транспортированию, допустимые уровни содержания радионуклидов.

Кроме того, в целях реализации Соглашения Таможенного союза по ветеринарно-санитарным мерам от 11 декабря 2009 года решением комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 года № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Таможенном союзе» утверждены Единые ветеринарные (ветеринарно-санитарные) требования к подконтрольной ветеринарному контролю (надзору) продукции. Данные требования установлены в том числе для пищевой продукции животного происхождения в целях защиты территории Таможенного союза от завоза и распространения возбудителей зоонозных инфекций, на основе действующих в государствах – членах Таможенного союза ветеринарных требований и стандартов Международного эпизоотического бюро. Единые ветеринарные требования в отношении пищевой продукции устанавливают нормы об обязательности производства данной продукции на производственных предприятиях, о том, что сырье должно происходить от здоровых животных и быть признано пригодным к употреблению по результатам ветеринарно-санитарной экспертизы, требования к упаковке и маркировке, а также отсылочную норму о необходимости соответствия данной продукции по микробиологическим, химико-токсикологическим и радиологическим показателям Единым санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям Таможенного союза.

Регламенты использования пестицидов и других агрохимикатов, применяемых в производстве сельскохозяйственной растительной продукции, ввозимой и производимой на территории государств – членов Союза, установлены в разделе 15 Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований.

В соответствии с Соглашением Таможенного союза «О единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации» от 18 ноября 2010 года к продукции, к которой в Союзе устанавливаются обязательные требования в сфере технического регулирования, отнесена также и пищевая продукция. Регламенты безопасности пищевой продукции утверждаются техническими регламентами. В силу статьи 4 данного Соглашения технические регламенты разрабатываются и применяются на таможенной территории Союза в целях защиты жизни и (или) здоровья человека, имущества, окружающей среды, здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей. В соответствии с Договором [1] в технических регламентах Таможенного союза устанавливаются требования к продукции либо к

процессам производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также правила идентификации, формы, схемы и процедуры оценки (подтверждения) соответствия пищевой продукции. В технических регламентах, несмотря на то что действие Соглашения не распространялось на установление и применение санитарных, ветеринарно-санитарных и фитосанитарных мер, также могут содержаться основные санитарные, ветеринарно-санитарные и фитосанитарные требования и процедуры.

В рамках реализации норм данного Соглашения в Таможенном союзе разработаны и вступили в силу технические регламенты: «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011), «О безопасности мяса и мясной продукции» (ТР ТС 034/2013), «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013), «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011), «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (ТР ТС 023/2011), «Технический регламент на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011), «О безопасности отдельных видов специализированной продукции, диетического лечебного и диетического профилактического питания» (ТР ТС 027/2012), «Требования безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств» (ТР ТС 029/2012), «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011), «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011). В стадии разработки находятся следующие технические регламенты Союза: «О безопасности алкогольной продукции», «О безопасности рыбы и рыбной продукции», «О безопасности питьевой воды, расфасованной в емкости», «О безопасности мяса птицы и продукции ее переработки», «О безопасности материалов, контактирующих с пищевой продукцией». Кроме регламентов безопасности пищевой продукции в текст технических регламентов включены отдельные положения Единых санитарно-гигиенических и эпидемиологических требований Таможенного союза, касающиеся качества пищевой продукции, и порядок процедуры подтверждения соответствия пищевой продукции требованиям технических регламентов в форме государственной регистрации или декларирования отдельных видов продукции. В положения технических регламентов также включены отдельные нормы ветеринарно-санитарной экспертизы продукции, в частности, требование сопровождения продукции животного происхождения ветеринарными сертификатами. Вместе с тем в связи с отсутствием в нормативных правовых актах Таможенного союза порядка и процедур включения и изменения требований к пищевой продукции и процессам ее производства, установленных в нормативных правовых актах Таможенного союза, данные

процессы проходят достаточно сложно, длительно. При этом иногда возникают противоречия между обязательными санитарно-гигиеническими требованиями, установленными по отношению к пищевой продукции, и требованиями технического регулирования. Урегулировать данный вопрос в рамках реализации соглашений Таможенного союза до настоящего времени не представлялось возможным, так как комиссия Таможенного союза и ЕЭК не были наделены полномочиями по утверждению такого рода порядка.

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического, ветеринарно-санитарного и фитосанитарного благополучия в рамках Союза проводится согласованная политика в сфере применения санитарных и фитосанитарных мер, аналогичных мерам, разработанным Всемирной торговой организацией (ВТО) [3].

В соответствии с Соглашением относительно необходимости соблюдения санитарных и фитосанитарных мер (СФС-мер) обязательными для исполнения являются:

- санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные требования и процедуры, применяемые в целях защиты жизни и здоровья человека и животных от рисков, возникающих от добавок, загрязняющих веществ, токсинов или болезнетворных организмов в пищевых продуктах, напитках, кормах и другой продукции;

- меры защиты жизни и здоровья животных и растений от рисков, возникающих в связи с проникновением, укоренением (закреплением) или распространением вредителей растений, возбудителей болезней растений и животных, растений (сорняков), организмов – переносчиков болезней или болезнетворных организмов, имеющих карантинное значение для государств-членов;

- меры защиты жизни и здоровья человека от рисков, возникающих в связи с болезнями, переносимыми животными, растениями или продукцией из них;

- предотвращение или ограничение другого ущерба, причиняемого проникновением, укоренением (закреплением) или распространением вредителей растений, возбудителей болезней растений и животных, растений (сорняков), болезнетворных организмов, имеющих карантинное значение для государств-членов, в том числе в случае переноса или распространения их животными и (или) растениями, с продукцией, грузами, материалами, транспортными средствами.

Согласованная политика реализации СФС-мер в рамках Союза осуществляется путем разработки, принятия и реализации государствами-членами международных договоров и актов комиссии в области применения СФС-мер. СФС-меры, применяемые в рамках Союза согласно установ-

ленным нормам, должны основываться на международных и региональных стандартах, руководствах и (или) рекомендациях, за исключением случаев, когда на основе соответствующего научного обоснования вводятся СФС-меры, которые обеспечивают более высокий, научно обоснованный уровень санитарной защиты и безопасности пищевой продукции. Санитарные меры применяются в отношении лиц, транспортных средств, а также подконтрольной санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) продукции, включенной в соответствии с актами комиссии в единый перечень продукции (товаров), подлежащей государственному санитарному надзору (контролю). Ветеринарно-санитарные меры применяются в отношении ввозимых на таможенную территорию союза и перемещаемых по территории Союза товаров, включенных в единый перечень товаров, подлежащих ветеринарному (контролю) надзору, утверждаемый комиссией. Пищевая продукция в соответствии с актами комиссии включена в единые перечни продукции, подлежащей государственному санитарному надзору (контролю) и ветеринарному (контролю) надзору. Таким образом, Договором предусмотрена обязательность установления требований к данной продукции в нормативных актах Союза в сфере СФС-мер. В силу этого комиссия наделена полномочиями по установлению единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур, осуществляемых в отношении продукции (товаров), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), и единых ветеринарных (ветеринарно-санитарных) требований к товарам, подлежащим ветеринарному (контролю) и фитосанитарному надзору. Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования и процедуры к продукции (товарам), в отношении которой разрабатываются технические регламенты Союза, включаются в технические регламенты в соответствии с актами комиссии. Порядок разработки, утверждения, изменения и применения единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур утверждается комиссией.

Договором определено, что техническое регулирование в рамках Союза не распространяется на установление и применение санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер (СФС-мер).

Вместе с тем Договор содержит нормы о том, что в целях защиты жизни и (или) здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и (или) здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей, а также в целях обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения в рамках Союза принимаются технические

регламенты Союза. Технические регламенты Союза принимаются в отношении продукции, включенной в соответствии с актами комиссии, в единый перечень продукции, к которой в рамках Союза устанавливаются обязательные требования. Порядок разработки и принятия технических регламентов Союза, а также порядок внесения в них изменений и отмены определяются комиссией [4].

В технических регламентах Союза могут содержаться требования к терминологии, упаковке, маркировке, этикеткам и правилам их нанесения, санитарные требования и процедуры, а также ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные требования, имеющие общий характер. Обязательные требования к продукции или требования к процессам ее производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные актами комиссии до дня вступления в силу технического регламента Союза, включаются в технические регламенты Союза. Со дня вступления в силу технического регламента Союза и с даты окончания действия переходных положений, определенных техническим регламентом Союза и (или) актом комиссии, данные требования не применяются для выпуска продукции в обращение, оценки соответствия объектов технического регулирования, государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Союза.

Порядок применения требований, предъявляемых к качеству и безопасности пищевой продукции, а также санитарно-эпидемиологических, ветеринарных и фитосанитарных мер приведен на рисунке.

Договор о Евразийском экономическом союзе



Порядок установления и соблюдения регламентов качества и безопасности пищевой продукции и сырья, установленный в ЕЭК

Таким образом, нормы договора четко определяют положение о том, что в отношении пищевой продукции требования к ее качеству и безопасности для человека в рамках Союза устанавливаются актами комиссии в Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требованиях, в последующем в соответствии с порядком, установленным комиссией, включаются в технические регламенты Союза, и с даты завершения переходных положений, определенных техническим регламентом Союза и (или) актом комиссии, данные требования вступают в силу в отношении выпуска продукции в обращение, оценки соответствия объектов технического регулирования, государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Союза.

В целях приведения нормативных правовых актов Таможенного союза в соответствие с Договором о Евразийском экономическом союзе комиссией совместно с уполномоченными органами государств-членов в области санитарно-эпидемиологического благополучия разработан и в настоящее время проходит процедуры согласования проект порядка разработки, утверждения, изменения и применения единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур (далее – единые санитарные требования). Проектом предусмотрено, что единые санитарные требования устанавливаются на основании научных исследований, в том числе оценки риска вредного воздействия на организм человека факторов среды обитания, с учетом анализа международного опыта в целях гармонизации единых санитарных требований с международными стандартами, руководствами и (или) рекомендациями. Единые санитарные требования включаются в документ – Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю). Единые санитарные требования и (или) процедуры включаются в разрабатываемые технические регламенты Евразийского экономического союза в соответствии с Положением о порядке разработки, принятия, внесения изменений и отмены технического регламента Таможенного союза [4]. Разработку, изменение единых санитарных требований и процедур осуществляет комиссия на основании предложений государств – членов Евразийского экономического союза (далее – государств-членов). Внесение изменений в принятые технические регламенты Евразийского экономического союза в части изменений требований безопасности, включенных в Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), и процедур осуществляется в соответствии с утвержденным Порядком.

Вместе с тем разработка порядка включения в технические регламенты Союза нормативных требований из Единых ветеринарных требований Договором не предусмотрена. В этой связи в целях исключения противоречий в актах Союза, устанавливающих требования к качеству и безопасности пищевой продукции, а также требования в сфере ветеринарных мер и технического регулирования, является целесообразным ускорение процессов внесения изменений в утвержденные требования. При разработке и принятии технических регламентов, рассмотрении вопросов об установлении в технических регламентах Союза, регулирующих выполнение требований к обращению пищевой продукции, отсылочных норм на отдельные главы или их части документов, принятых актами комиссии в сфере ветеринарных фитосанитарных мер, считаем целесообразным использовать имеющийся в этой области опыт Российской Федерации.

Учитывая специфику нормативно-правового регулирования в сфере обращения пищевой продукции, исходя из норм Договора о Союзе, предусматривающего установление обязательных требований к качеству и безопасности данной продукции как в сфере СФС-мер, так и в сфере технического регулирования, уместно рассмотреть вопрос о создании в рамках комиссии единого подразделения по разработке и установлению требований качества и безопасности пищевой продукции. При создании подобной структуры было бы рациональным рассмотреть международный опыт, опыт Европейского союза, других межгосударственных союзов, экономически развитых стран и использовать его с учетом опыта работы по данному вопросу государств – членов Союза и Евразийской экономической комиссии.

Реализация норм Договора о Союзе с учетом международного опыта, базирующегося на базовых соглашениях ВТО и международных стандартах в сферах СФС-мер, а также опыт и научно-технические возможности государств – членов Союза позволят создать в Союзе стройную, последовательную, транспарантную, наукоемкую,

динамичную систему нормативно-правового регулирования в сфере обращения пищевой продукции. Решение данной задачи наряду с повышением качества и безопасности пищевой продукции позволит повысить экспортный потенциал и инвестиционную привлекательность производителей пищевой продукции в государствах – членах Евразийского экономического союза.

ЛИТЕРАТУРА

1. Договор о Евразийском экономическом союзе. Подписан в г. Астане 29.05.2014 (ред. от 10.10.2014, с изм. от 08.05.2015), 1014 стр. // <https://docs.eaeunion.org>
2. Соглашение Таможенного союза по санитарным мерам (в редакции Протокола о внесении изменений в Соглашение Таможенного союза по санитарным мерам от 11 декабря 2009 года, принятого Решением № 39 Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав правительств 21 мая 2010 года) // <https://docs.eaeunion.org>.
3. Agreement on application of sanitary and phytosanitary measures (15 april 1994) // Committee on sanitary and phytosanitary measures. Major decisions and documents. – September 2011, WHO. – P. 1–14.
4. Положение о порядке разработки, принятия, внесения изменений и отмены технического регламента Таможенного союза. Решение Евразийской экономической комиссии и Совета от 20 июня 2012 г. № 48 // <https://docs.eaeunion.org/ru-ru>
5. The agreement on the eurasian economic union, signed in Astana 05.29.2014 (ed. By 10.10.2014, as amended. From 08.05.2015), 1014 pp. // <https://docs.eaeunion.org>.
6. Customs union agreement on sanitary measures (as amended by the protocol on amendments to the customs union agreement on sanitary measures of december 11, 2009, adopted the decision № 39 EurAsEC interstate council (the supreme body of the customs union) at the level of heads of government, 2010, 21 may) // <https://docs.eaeunion.org>.
7. Agreement on application of sanitary and phytosanitary measures (april 15, 1994) // Committee on sanitary and phytosanitary measures. major decisions and documents. – September 2011, WHO. – P. 1–14.
8. The policy statement on the development, adoption, amendment and cancellation of technical regulations of the customs union. The decision of the eurasian economic commission and the council № 48, 2012, june 20 // <https://docs.eaeunion.org/ru-ru>.

Поступила 29.02.2016