



**ВТОРОЙ ГЛОБАЛЬНЫЙ ФОРУМ ФАО/ВОЗ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ПО
ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**
Бангкок, Таиланд, 12-14 октября 2004 года

**ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОФИЦИАЛЬНОГО И НЕОФИЦИАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ
БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ:**
«Укрепление официальных служб контроля безопасности пищевых продуктов»
(Доклад, подготовленный Южной Африкой)

1. ВВЕДЕНИЕ

В ряде стран с течением времени внедрялись различные системы контроля за продуктами питания и сертификации в результате проводившегося там управления рисками для здоровья человека, вызываемыми продуктами питания. В Южной Африке какое-то время назад стали отдавать себе отчет в том, что контроль за пищевыми продуктами в стране раздроблен между рядом органов и компонентов на национальном, провинциальном и местном уровнях, а также между несколькими другими организациями. Пищевые продукты не всегда регулируются как таковые, но также как животные, продукты животноводства, растения или растительные продукты. Цели проведения такого контроля связаны с заботами о здоровье человека, например, с необходимостью обеспечения безопасности пищевых продуктов и питательных веществ, а также с обеспечением качества продуктов питания и со здоровьем животных и растений. Поэтому контроль за одними и теми же продуктами зачастую осуществляется несколькими различными органами с учетом разных наборов законодательных норм, хотя и с различных точек зрения и по разным мотивам.

2. ОФИЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

Законодательные нормы и мандаты участников

В число законодательных норм Южной Африки, касающихся пищевых продуктов и смежных вопросов, и органов, занимающихся администрированием и обеспечением соблюдения таких законодательных норм, входят следующие:

2.1 Министерство здравоохранения

- a) Акт о продуктах питания, косметических и дезинфекционных препаратах от 1972 года (Акт 54 от 1972 года). Данный акт регулирует производство, сбыт и импорт всех продуктов питания с точки зрения безопасности/здоровья человека и проводится в жизнь Управлением по контролю продуктов питания Министерства здравоохранения. Обеспечением общего применения закона занимаются местные органы в пределах своей юрисдикции, тогда как контроль за импортом осуществляется провинциальными органами здравоохранения от имени национального министерства.
- b) Акт о здравоохранении от 1977 года (Акт 63 от 1977 года). Нормативные положения данного акта регулируют санитарно-гигиенические аспекты помещений (включая

доильные помещения) и транспортировки пищевых продуктов. Они также проводятся в жизнь Управлением по контролю продуктов питания Министерства здравоохранения, а их применением занимаются местные органы в пределах своей юрисдикции. Однако в тех районах, где нет местных властей, реализацию нормативных положений осуществляют провинциальные министерства здравоохранения.

- c) Акт о международных медико-санитарных правилах от 1974 года (Акт 28 от 1974 года) содержит определенные положения, относящиеся к пищевым продуктам. Министерство здравоохранения отвечает за утверждение источника поставок пищевых продуктов для употребления в пищу на территории портов и аэропортов, а также на борту морских и воздушных судов. Кроме того, в акте заявлено, что при обработке таких пищевых продуктов следует соблюдать санитарно-гигиенические правила. В настоящее время утверждением таких источников занимаются провинциальные органы здравоохранения от имени национального министерства. Акт требует, чтобы местные власти проводили инспекцию помещений и отбор проб для анализа.
- d) За применение и обеспечение соблюдения Акта о лекарственных препаратах и соответствующих веществах от 1965 года (Акт 101 от 1965 года) отвечает Управление лекарственного обеспечения Министерства здравоохранения. В Акте предусматривается, кроме всего прочего, регистрация ветеринарных средств, а также регистрация лечебных продуктов питания и пищевых добавок или тех, в отношении которых были высказаны медицинские претензии.

В соответствии с Конституцией существуют согласованные законодательные компетенции в области здравоохранения национального, а также провинциальных министерств.

В Плате общественного здравоохранения определено, что Национальный орган здравоохранения (НОЗ) несет ответственность за развитие и обеспечение всей охраны здоровья в Южной Африке. Сюда включается формирование национальной политики и стратегическое планирование, а также координация планирования и обеспечение функционирования всей системы здравоохранения в стране. В функции НОЗ входит разработка руководящих принципов, норм и стандартов, применяемых во всей системе здравоохранения, и преобразование политики в соответствующие комплексные программы развития здравоохранения. Программные заявления и законодательство об охране здоровья уточняются на центральном уровне. НОЗ должен гарантировать реализацию национальных приоритетов, планов и стратегий, координируя работу организаций, обеспечивающих национальные услуги. Еще одной из внесенных в перечень функций является налаживание международных связей.

Ниже приводятся некоторые из функций национального Министерства здравоохранения, перечисленных в Белой книге:

- обеспечение руководства в формулировании политики и законодательных норм в области здравоохранения, включая развитие системы здравоохранения;
- осуществление руководства деятельностью по обеспечению качества, включая формирование норм и стандартов;
- разработка координированной информационной системы и проведение мониторинга прогресса в достижении целей в области национального здравоохранения;
- обеспечение надлежащего регулирования частного и общественного секторов здравоохранения и регулирования деятельности других секторов, связанной со здравоохранением;

- налаживание связи с национальными министерствами здравоохранения других стран и с международными учреждениями.

В Белой книге также заявлено, что Управление по контролю продуктов питания отвечает за разработку стандартов гигиены пищевых продуктов, добавок, маркировки и идентификации и за обеспечение продовольственной безопасности посредством нормативно-правового регулирования и просвещения общественности, а также ратификации международных стандартов и участия в их разработке. Следует провести обзор законодательных норм, касающихся питания, укрепить их, обеспечить их внедрение и соблюдение в целях:

- защиты грудного вскармливания и контроля оборота продуктов детского питания;
- обеспечения обязательного йодирования соли;
- обязательной витаминизации основных пищевых продуктов;
- обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов.

В Акте о продуктах питания, косметических и дезинфекционных препаратах от 1972 года на министра здравоохранения и на генерального директора Управления здравоохранения возлагается целый ряд полномочий, большинство из которых делегированы нижнему уровню национального министерства, главным образом Управлению по контролю продуктов питания:

- утверждение инспекторов;
- утверждение специалистов по анализу;
- утверждение местных органов власти;
- утверждение административного ареста пищевых продуктов на длительный срок ввиду их опасности для здоровья;
- принятие гарантии в связи с административным арестом пищевых продуктов на длительный срок ввиду их опасности для здоровья;
- принятие постановления об уничтожении импортируемых пищевых продуктов;
- разработка нормативных положений, как это предусмотрено в разделе 15 Акта;
- разрешение на обнародование содержания доклада специалиста по анализу;
- применение любых положений Акта к любым пищевым продуктам, находящимся в режиме транзитной перевозки в другую страну;
- утверждение сбыта облученных пищевых продуктов.

Управление по контролю продуктов питания является национальным контактным органом Комиссии «Кодекса Алиментариус» FAO-ВОЗ в Южной Африке. Данное назначение было согласовано с другими наиболее важными участниками в этой области, а именно Министерством сельского хозяйства и Министерством торговли и промышленности, и утверждено остальными членами Национального комитета Кодекса, а именно Министерством иностранных дел и Национальным форумом потребителей.

В Белой книге также заявлено, что Управление по вопросам питания отвечает за разработку политики, стратегий и руководящих принципов развития национальной комплексной программы питания, тогда как национальные судебно-химические лаборатории отвечают за обеспечение эффективного лабораторного обслуживания на национальном уровне в целях оказания содействия проведению судебно-медицинских экспертиз и правоприменительной деятельности посредством организации регулирующего контроля опасных для здоровья химических веществ.

Министерство здравоохранения является координатором сектора здравоохранения Сообщества южно-африканского развития и как таковой наделено полномочиями организовывать разработку политики по вопросам обеспечения продовольственной безопасности и по смежным вопросам.

2.2 Провинциальные министерства здравоохранения

Согласно Конституции, провинции должны контролировать местные правительства. В Плате общественного здравоохранения Южной Африки заявлено, что провинции должны поддерживать, контролировать и оценивать деятельность районных органов здравоохранения.

Согласно Белой книге, миссия провинциального Министерства здравоохранения заключается в проведении мониторинга и в оказании содействия укреплению здоровья населения провинции, а также в развитии и поддержке провинциальной системы здравоохранения, эффективной и чутко реагирующей на запросы населения, посредством внедрения в рамках каждой провинции районной системы здравоохранения, построенной на принципах оказания первичной медико-санитарной помощи.

Провинциальные органы здравоохранения, в которые включены региональные филиалы бывшего Министерства здравоохранения и развития населения, осуществляют сейчас контроль импортных пищевых продуктов от имени национального министерства.

2.3 Региональные органы здравоохранения и другие органы местного самоуправления

В Конституции заявлено, что органы местного самоуправления должны обеспечивать устойчивое предоставление услуг общинам. Они должны поддерживать безопасную и здоровую среду обитания, обеспечивать здравоохранение на муниципальном уровне и выдачу лицензий и контролировать предприятия, продающие населению пищевые продукты.

Согласно Плану общественного здравоохранения Южной Африки, региональные органы здравоохранения должны обеспечивать оказание первичной медико-санитарной помощи/управление службами и их координацию, включая поддержание санитарии окружающей среды, обеспечение питательных веществ и ведение борьбы с заразными и незаразными болезнями. Ответственность за работу таких служб, как коммунальные службы, включая помещения для обработки пищевых продуктов, лежит на местных органах власти.

В Белой книге заявлено, что основным центром внимания деятельности системы здравоохранения должны быть регионы, и особо подчеркивается подход с позиций обеспечения первичной медико-санитарной помощи. Медицинским районам следует предусматривать налаживание сотрудничества с другими государственными секторами и с НПО в рамках деятельности по стимулированию здоровья и обеспечению медицинских услуг в медицинских районах. Кроме того, они должны обеспечивать наличие основных служб, следящих за санитарией окружающей среды, соблюдение и поддержание экологической гигиены, соблюдение законодательства в области гигиены окружающей среды, включая гигиену пищевых продуктов, и выявление и устранение угроз для здоровья человека на местном уровне.

2.4 Различные типы лабораторий

Судебно-химические лаборатории Министерства здравоохранения в Претории и Кейптауне проводят химический анализ пищевых продуктов, представленных провинциальными и местными властями. Лаборатории Южноафриканского института медицинских исследований и патологическая лаборатория провинции Квазулу-Наталь выполняют по контрактам Министерства здравоохранения микробиологические анализы пищевых продуктов, представленных провинциальными и местными властями. Кандидатуры специалистов по анализу, работающих в данных лабораториях, а также во многих других лабораториях страны, были утверждены в соответствии с условиями Акта о продуктах питания, косметических и дезинфекционных препаратах от 1972 года.

В национальном плане общественного здравоохранения идет речь о включении лабораторных служб в систему первичной медико-санитарной помощи.

2.5 Отдел стандартов Южной Африки (ОСЮА)

В Акте о стандартах от 1993 года (Акт 29 от 1993 года), применение и обеспечение соблюдения которого осуществляет Отдел стандартов Южной Африки (ОСЮА), *входящий в состав Южноафриканского бюро стандартов*, имеются, кроме всего прочего, нормативные положения, касающиеся мясных консервов (содержащих более 10% мяса) и консервированных и замороженных морских продуктов.

ОСЮА разрабатывает обязательные спецификации в области здравоохранения по согласованию с Министерством здравоохранения и в соответствии с критериями Акта о стандартах от 1993 года. В основе системы контрольных инспекций лежит, согласно положениям данных обязательных стандартов, прикомандирование инспекторов к предприятиям и их размещение в районах предприятий в периоды производственной деятельности. Кроме того, ОСЮА проводит программу начисления баллов на основе необязательных спецификаций.

ОСЮА защищает интересы Южной Африки на внешних рынках, обеспечивая приемлемое качество продуктов местного производства, предназначенных для экспорта. Он является компетентным органом сертификации различных видов продуктов питания морского происхождения и предоставляет рыбной промышленности услуги по сертификации экспортной продукции.

В разделе 10 Акта о продуктах питания, косметических и дезинфекционных препаратах от 1972 года предусмотрено утверждение определенных сотрудников ОСЮА в качестве инспекторов в рамках данного Акта.

2.6 Комиссар Таможенно-акцизной службы

Роль Комиссара Таможенно-акцизной службы в области контроля за импортом пищевых продуктов излагается в разделах 10 и 14 Акта о продуктах питания, косметических и дезинфекционных препаратах от 1972 года.

2.7 Министерство сельского хозяйства

а) Управление по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов

і) Акт о стандартах сельскохозяйственной продукции от 1990 года

Акт о стандартах сельскохозяйственной продукции от 1990 года (Акт 119 от 1990 года) контролирует стандарты обеспечения безопасности и качества пищевых сельскохозяйственных продуктов (например, мясных, молочных продуктов, круп, определенных консервированных продуктов, фруктов и овощей) и оказывает содействие их внедрению для местных и экспортных целей. За проведение Акта в жизнь несет ответственность Управление по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов, а за его применение отвечает Управление южноафриканских служб карантина и инспекции пищевых сельскохозяйственных продуктов национального Министерства сельского хозяйства. Кроме того, назначаются различные уполномоченные, такие как Управление контроля над экспортом скоропортящихся продуктов для контроля всей сельскохозяйственной *продукции, предназначенной для экспорта*, Южноафриканская компания мясной промышленности для контроля *мясных туш, предназначенных для сбыта на местных рынках*, и компания Контроль сельскохозяйственной продукции для

контроля *картофеля, предназначенного для сбыта на местных рынках*, которые по условиям данного Акта наделены полномочиями проводить физические инспекции.

Мандат, приводимый в вышеупомянутом Акте, заключается, в частности, в обеспечении контроля над реализацией и экспортом определенных сельскохозяйственных и других связанных с ними продуктов; а также в решении связанных с этим вопросов. Сюда входит разработка стандартов качества, таких как стандарты состава и физических свойств. Акт регулирует стандарты качества и маркировки продуктов для местных и экспортных целей. Действие закона распространяется на широкий круг продуктов, таких как свежее мясо, молочные продукты, крупы, определенные консервированные продукты, свежие фрукты и овощи, фруктовые соки, нектары, напитки и фруктовые ароматизированные напитки, а также кукуруза, пшеница и т. д.

ii) Закон о спиртных напитках от 1989 года

Акт о ликеро-водочных изделиях от 1989 года (Акт 60 от 1989 года) касается вино-водочной продукции. За проведение Акта в жизнь также несет ответственность Управление по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов, а за его применение отвечает Управление южноафриканских служб карантина и инспекции пищевых сельскохозяйственных продуктов национального Министерства сельского хозяйства.

Мандат, приводимый в Акте, заключается в обеспечении контроля над продажей и производством для целей продажи определенных ликеро-водочных изделий, составом и свойствами таких продуктов и использованием определенных реквизитов в связи с оборотом таких продуктов в целях внедрения программ контроля над импортом и экспортом.

iii) Акт о безопасности мяса от 2000 года (Акт 40 от 2000 года) и Постоянно действующие инструкции в рамках Акта о гигиене боен, мяса и продуктов животноводства № 87 (Акт 87 от 1967 года)

За проведение Акта в жизнь несет ответственность Управление по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов, а за его применение отвечают провинциальные и местные органы власти на территории всей страны.

Целью данного Акта является создание условий для поддержания надлежащих санитарно-гигиенических норм забоя животных с целью производства мяса, пригодного для потребления человеком и животными, и обработки, хранения и транспортировки такого мяса и продуктов животноводства на бойнях и их перевозки с боен.

iv) За применение и обеспечение соблюдения Акта об удобрениях, кормах для фермерских хозяйств, средствах защиты для сельского хозяйства и лекарственных средствах для скота от 1947 года (Акт 36 от 1947 года) отвечает Управление по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов национального Министерства сельского хозяйства. По условиям данного Акта животный корм, лекарственные средства для скота и средства защиты для сельского хозяйства (пестициды и т. д.) подлежат регистрации.

b) Управление по охране здоровья животных

i) За применение Акта о контроле за болезнями животных от 1984 года (Акт 35 от 1984 года) отвечает Управление по охране здоровья животных национального Министерства сельского хозяйства, а его соблюдение обеспечивают провинциальные отделы, за исключением важных случаев контроля, относящихся к национальной компетенции. В

рамках Акта осуществляется контроль с точки зрения здоровья животных за животными и продуктами животноводства, включая мясо, молоко, яйца и содержащие их продукты.

На основании вышеупомянутого Акта мандат данного управления заключается в обеспечении контроля за болезнями животных и паразитами, организации мер по стимулированию здоровья животных и в решении связанных с этим вопросов, например, вопросов контроля за импортными продуктами животноводства.

c) Управление по контролю за здоровьем растений

i) Акт о защите сельскохозяйственных растений от вредителей от 1983 года (Акт № 36 от 1983 года)

Мандат данного Управления приводится в вышеупомянутом Акте и заключается в регулировании импорта и факторов, которые могут оказывать воздействие на здоровье сектора сельскохозяйственного лесоводства Южной Африки. Проведение проверок, особенно импортных продуктов питания растительного происхождения, имеет крайне важное значение для защиты от болезней растений, вредных патогенов и т. д.

Каждый житель Южной Африки имеет право импортировать растения и продукты растительного происхождения при условии, что такие импортные продукты не будут создавать опасности для сектора сельскохозяйственного лесоводства и для окружающей среды. Этот же принцип распространяется на экспорт растений и продуктов растительного происхождения в плане их воздействия на окружающую среду и сектор сельскохозяйственного лесоводства страны импорта. Для достижения этих целей правительство Южной Африки подписало *Международную конвенцию по защите растений* (МКЗР).

Функции Национальной организации защиты растений в Южной Африке выполняет Управление по контролю за здоровьем растений.

d) Управление по регулированию генетических ресурсов

i) За применение Акта о правах растениеводов от 1976 года (Акт 15 от 1976 года), Акта об улучшении растений от 1976 года (Акт 53 от 1976 года), Акта о сельскохозяйственных вредителях от 1983 года (Акт 36 от 1983 года) и Акта о генетически модифицированных организмах от 1997 года (Акт 25 от 1997 года) отвечают Управление по контролю за здоровьем растений и Управление по разработке генетических ресурсов. В рамках данных актов разработаны нормативные положения, касающиеся определенных пищевых продуктов.

Мандат Управления по разработке генетических ресурсов изложен, кроме всего прочего, в следующих актах Парламента: Акте о правах растениеводов от 1976 года (Акт 15 от 1976 года), Акте об улучшении растений от 1976 года (Акт 53 от 1976 года) и в Акте о генетически модифицированных организмах от 1997 года (Акт 25 от 1997 года). Все нормативные положения, введенные в действие в связи с данными актами, включают те или иные пищевые продукты (в зависимости от определения) или оказывают воздействие на них или на их состав.

2.8 **Министерство торговли и промышленности**

Акт о метрологии от 1973 года (Акт 77 от 1973 года) и Акт о товарных знаках от 1963 года (Акт 62 от 1963 года) касаются маркировки пищевых продуктов.

2.9 Постановления местных органов власти

Многие органы местной власти издают постановления о гигиене пищевых продуктов и обеспечивают их соблюдение в дополнение к национальным нормативным положениям.

3. ЕОФИЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

3.1 Рабочая группа по европейской розничной торговле в целях развития надлежащей сельскохозяйственной практики (EUREPGAP)

Система EUREPGAP была создана с конкретной целью контроля аспектов, связанных с безопасностью пищевых продуктов на уровне производителей. Рабочая группа по европейской розничной торговле (EUREP) использует надлежащую сельскохозяйственную практику (GAP) в качестве производственного стандарта для сертификации качественной сельскохозяйственной практики в сельском хозяйстве и садоводстве. На данном этапе стандарт GAP применяется в отношении свежих фруктов и овощей, но по нему можно сертифицировать любую сельскохозяйственную продукцию, предназначенную для потребления человеком. В настоящее время разрабатываются особые стандарты для цветов, продукции животноводства, зерна, кофе и кормов. EUREPGAP основывается на принципах предотвращения риска, анализа риска (в том числе посредством АРУКТК), обеспечения устойчивого ведения сельского хозяйства посредством организации комплексной борьбы с сельскохозяйственными вредителями и комплексного управления урожаем с использованием существующих технологий для постоянного улучшения систем ведения фермерского хозяйства.

Региональный филиал Рабочей группы по европейской розничной торговле в целях развития надлежащей сельскохозяйственной практики - EUREPGAPAFRICA - был создан в Южной Африке с конкретной целью решения вопросов, связанных с аспектами надлежащей сельскохозяйственной практики в африканском регионе. Как всем хорошо известно, Африка, подобно любой другой части мира, обладает собственной уникальной культурой. В силу этого и будут существовать различия в применении и толковании протоколов, разработанных в Европе для этого района мира.

3.2 Международная организация стандартизации (ISO)

Стандарты ISO содействуют повышению эффективности, безопасности и чистоты разработки, производства и поставок продуктов и услуг. Они облегчают ведение торговли между странами и делают ее более справедливой. Они обеспечивают правительствам техническую основу для разработки законодательных норм в области здравоохранения, безопасности и экологии. Они помогают осуществлять передачу технологии развивающимся странам. Кроме того, стандарты ISO способствуют защите потребителей продуктов и услуг и пользователей в целом, а также упрощают их жизнь.

Стандарты ISO носят добровольный характер. ISO, являясь неправительственной организацией, не имеет правовых полномочий, позволяющих ей обеспечивать соблюдение стандартов. Определенный процент стандартов ISO, главным образом тех, что связаны со здравоохранением, безопасностью или окружающей средой, был принят в некоторых странах и включен в нормативную базу или на него даются ссылки в законодательных нормах, технической основной которых послужила нормативная база. Принятие данных стандартов является суверенным решением органов власти или правительств соответствующих стран; сама ISO не занимается ни правовым регулированием, ни изданием законов. Однако, хотя стандарты ISO и являются добровольными, они могут становиться требованием рынка, как видно на примере стандарта ISO 9000, касающегося систем управления качеством.

Это богатство знаний принесет особенно большую пользу развивающимся странам с их ограниченными ресурсами. Для них стандарты ISO являются важным средством как приобретения технологических ноу-хау, отвечающих, согласно международному консенсусу, современному уровню науки и техники, так и повышения их возможностей осуществлять экспорт и конкурировать на глобальных рынках.

За применение стандартов ISO отвечает Отдел стандартов Южной Африки, являющийся комитетом-членом ISO. Он сертифицировал Управление контроля за экспортом скоропортящихся продуктов по стандартам ISO 9001:2000, а также 62 и 65.

3.3 Органическая сертификация, например ЭКОСЕРТ

Данные организации управляют системами, которые приводятся в действие рынком. Эти системы обогащают международные стандарты и таким образом содействуют формированию цепи обеспечения безопасности пищевых продуктов на национальном и международном уровнях.

3.4 Внутренний контроль, например системы управления производством

Данные системы основаны на международных стандартах в целях оказания содействия достижению продовольственной безопасности в глобальном масштабе.

3.5 Британский консорциум розничной торговли (БКРТ)

Целью Глобального стандарта БКРТ в области пищевых продуктов является точное определение критериев безопасности и качества пищевых продуктов, которые должны быть внедрены организацией производителя, чтобы он имел право поставлять продукты предприятиям розничной торговли в Соединенном Королевстве. Формат и содержание стандарта разработаны так, чтобы позволять проведение компетентной третьей стороной проверок помещений поставщика и операционных систем и процедур, обеспечивая таким образом стандартизацию критериев продовольственной безопасности и процедур мониторинга.

В соответствии со стандартом требуется:

- принятие и внедрение системы АРУКТК;
- наличие документально зафиксированной системы эффективного управления качеством;
- проведение контроля экологических стандартов предприятия, продуктов, процессов и персонала.

Управление контроля за экспортом скоропортящихся продуктов является уполномоченным агентом Министерства сельского хозяйства и именно ему Британский консорциум розничной торговли в Лондоне поручил проводить сертификацию организаций, осуществляющих упаковку свежих продуктов согласно Глобальному стандарту пищевых продуктов БКРТ.

Организации, выполняющие данный стандарт, получают международно признанный сертификат с изображением знака качества БКРТ. Сертификат соблюдения стандарта гарантирует потенциальным клиентам безопасность приобретаемого ими продукта для потребителей.

Предприятия розничной торговли в Европе требуют, чтобы продукты были не только безопасными, но и качественными. В этой связи производители и администрация складов, поставляющие продукты на европейские рынки, вынуждены сейчас внедрять различные

системы, связанные с безопасностью пищевых продуктов. Кроме того, в настоящее время оказывается давление и на администрацию папгаузов, чтобы она внедряла системы обеспечения безопасности пищевых продуктов.

Глобальный стандарт пищевых продуктов БКРТ признается предприятиями розничной торговли в Европе в качестве стандарта для проведения инспекций складов, чтобы выявлять, насколько эффективно внедряются системы контроля безопасности продуктов питания.

Для южноафриканских производителей и экспортеров свежих фруктов и овощей выгоды сертификации в соответствии с Глобальным стандартом пищевых продуктов БКРТ заключаются в том, что их продукция получает автоматический доступ на рынки ЕС.

3.6 Кодекс практики «Выбор природы» (Nature's Choice)

Кодекс практики Выбор природы, охватывающий аспекты управления биоразнообразием, охраной природы и окружающей средой, разработан компанией ТЕСКО и Консультативной службой по развитию сельского хозяйства для ферм, поставляющих компании ТЕСКО свежие фрукты, овощи, салат и продукты садоводства. Поставщики в Южной Африке должны быть аккредитованы в соответствии с этим кодексом практики. Данный кодекс включает также устойчивую практику производства и обработки продуктов, предусматривающую защиту, а где возможно и повышение благосостояния и биоразнообразия окружающей среды. Кодекс практики Выбор природы наглядно демонстрирует обязательство компании ТЕСКО по охране и, по мере возможности, повышению качества окружающей среды и повышению стандартов качества работы отрасли.

4. ПОСЛЕДСТВИЯ СУЩЕСТВОВАНИЯ МНОГОЧИСЛЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ

Наличие многочисленных нормативных положений, регулирующих контроль пищевых продуктов в Южной Африке, приводит к фрагментации деятельности, дублированию процесса принятия решений и вовлеченности правительства. Ниже приводится несколько примеров:

4.1 В Акте о продуктах питания, косметических и дезинфекционных препаратах от 1972 года и в Акте о стандартах сельскохозяйственной продукции от 1990 года устанавливаются стандарты на молоко и молочные продукты, включая их маркировку. Стандарты первого акта связаны со здравоохранением и их соблюдение обеспечивают местные органы власти (местное потребление) и провинциальные органы здравоохранения (импорт), тогда как стандарты второго акта связаны с качеством, а их выполнение обеспечивает Управление по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов национального Министерства сельского хозяйства. В Акте о болезнях животных от 1984 года также контролируются молоко и молочные продукты (включая импорт), но только с точки зрения здоровья животных и регулируются программы искоренения коровьего туберкулеза и бруцеллеза.

Нормативные положения, касающиеся доильных помещений, были разработаны в соответствии с положениями Акта о здравоохранении от 1977 года, а за их соблюдение отвечают провинциальные и местные органы власти, но не всегда те местные органы власти, на территорию которых доставляется молоко. Сотрудники провинциальных служб надзора за здоровьем животных, которые регулярно бывают на фермах и ведут борьбу с маститами коров, включающую контроль гигиены доильных помещений, не имеют полномочий на проведение инспекций доильных помещений. Иностранные государства-импортеры часто требуют, однако, чтобы ветеринарные учреждения сертифицировали молоко и молочные продукты, поступающие на экспорт.

Местные органы власти издают собственные постановления, регулирующие вопросы доильных помещений в районах их юрисдикции.

Таким образом молоко и молочные продукты регулируются по крайней мере четырьмя сводами законодательных норм и шестью различными органами власти на всех уровнях. Контроль за импортом осуществляют три разных органа власти. Каждый из органов власти может проводить инспекции и отбор проб только в отношении конкретных аспектов своей юрисдикции. Образцы проб направляются для анализа в целый ряд разных лабораторий.

4.2 Контроль за импортом пищевых продуктов осуществляют самые разные органы власти. В крупных пунктах ввоза сотрудники управлений ветеринарного здравоохранения, службы здоровья животных, Отдела стандартов Южной Африки и провинциальных органов здравоохранения полный рабочий день занимаются контролем за импортом и нередко проводят проверки и отборы проб одних и тех же продуктов в соответствии с разными нормативными положениями и затем направляют образцы в целый ряд разных лабораторий. Управление по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов не проводит проверок импортируемых пищевых продуктов в пунктах ввоза. Такие проверки проводятся только тогда, когда продукты поступают в торговую сеть.

В отличие от этого во многих сухопутных пунктах пропуска ни одно из данных подразделений не осуществляет никакого контроля. Вследствие раздробленности функций все эти органы власти считают, что для вверенных им областей контроля нецелесообразно выделять штатного контролера по импорту. Целесообразным было бы, однако, назначение одного сотрудника для совокупного выполнения функций данных органов власти во многих пунктах ввоза, неукомплектованных в настоящее время персоналом для проведения контроля пищевых продуктов.

4.3 Можно привести еще много примеров, когда для проверок одного продовольственного продукта задействовано несколько механизмов официального контроля. Фрагментарный структурный и законодательный контроль препятствует применению эффективного мультидисциплинарного подхода, который необходим для проведения надлежащего контроля многих продуктов специалистами своего профиля и который обеспечивал бы гарантии потребителям от стадии производства до покупки и потребления продукта. Фрагментарность дезориентирует импортеров, экспортеров и производителей и препятствует внедрению национальной программы мониторинга пищевых продуктов или составлению национальной базы данных в этой области.

5. ЗНАЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТОВ

Необходимость внедрения эффективной национальной системы контроля пищевых продуктов обусловлена не только соображениями здравоохранения, но и торговыми и экономическими условиями. В этом отношении первостепенное значение имеет членство Южной Африки во Всемирной торговой организации (ВТО), Комиссии «Кодекс Алиментариус» (ККА) и Международной организации по охране здоровья животных (МООЗЖ).

ВТО является правовой и организационной основой многосторонней системы торговли. Она обеспечивает основные договорные обязательства, определяющие способы создания и внедрения правительствами законодательных норм и нормативных положений. Она представляет собой платформу для развития отношений между странами на основе коллективных обсуждений, переговоров и арбитражных решений.

Марракешское соглашение, заключенное в 1994 году, привело к подписанию почти 30 многосторонних торговых соглашений, связывающих обязательствами всех членов ВТО. Два из этих соглашений, а именно Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер

(Соглашение СФС) и Соглашение по техническим барьерам в торговле (Соглашение ТБТ), оказывают непосредственное влияние на вопросы продовольственной безопасности.

Для успешного ведения торговли пищевыми продуктами импортирующая страна должна быть уверена в том, что импортные продукты отвечают ее законным требованиям в целях обеспечения надлежащей защиты здоровья населения, поддержания стандартов качества и предотвращения мошеннической практики.

5.1 Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС) касается применения нормативных положений, регулирующих безопасность пищевых продуктов и здоровье животных и растений. Главная цель соглашения состоит в том, чтобы не допускать подрыва странами международной торговли посредством введения нетарифных барьеров. Суть основных положений Соглашения СФС сводится к тому, что любые меры, которые могут затрагивать международную торговлю, не должны выходить за рамки необходимости защиты здоровья человека, животных и растений, должны быть основаны на научных принципах и не должны осуществляться без достаточных научных оснований.

В Соглашении СФС определяются «международные стандарты, руководящие принципы и рекомендации», касающиеся безопасности пищевых продуктов, как те, что установлены Комиссией «Кодекс Алиментариус», и касающиеся зоонозов, как те, что разработаны в рамках МООЗЖ.

Стандарты и руководящие принципы Кодекса и МООЗЖ приобретают поэтому совершенно новый аспект в качестве критерия требований в рамках национальной торговли. По этой причине Всемирная организация здравоохранения заявила в циркуляре С.Л.8. 1994 от 26 апреля 1994 года, что «следовательно будет благоразумно, если сектор здравоохранения будет принимать еще более активное участие в работе Комиссии «Кодекс Алиментариус» и ее вспомогательных органов как на национальном, так и на международном уровнях».

Статья 3 (Гармонизация) Соглашения СФС содержит следующие пункты:

«1. В целях гармонизации санитарных и фитосанитарных мер на возможно более широкой основе государства-члены основывают свои санитарные или фитосанитарные меры на международных стандартах, руководящих принципах или рекомендациях, если таковые имеются...»

«4. Государства-члены полноценно участвуют в деятельности соответствующих международных организаций и их вспомогательных органов для содействия в рамках этих организаций разработке и периодическому пересмотру стандартов, руководящих принципов и рекомендаций в отношении всех аспектов санитарных или фитосанитарных мер».

В статье 5 рассматривается оценка риска и определение надлежащего уровня санитарной и фитосанитарной защиты. В пункте 8 этой статьи заявлено:

«Когда государство-член имеет основание полагать, что конкретная санитарная или фитосанитарная мера, введенная или сохраняемая в силе другим государством-членом, сдерживает или потенциально может сдерживать его экспорт и не основана на соответствующих международных стандартах, руководящих принципах или рекомендациях, или же таких стандартов, руководящих принципов или рекомендаций не существует, то оно может запросить разъяснение причин применения такой санитарной или фитосанитарной меры, а государство-член, сохраняющее эту меру в силе, представляет такое разъяснение».

Очень важное значение имеет также статья 4, в которой рассматривается эквивалентность:

«1. Государства-члены признают санитарные или фитосанитарные меры других государств-членов как эквивалентные, даже если эти меры отличаются от их собственных или от тех, которые используются другими государствами-членами, торгующими тем же товаром, и если экспортирующее государство-член объективно продемонстрирует импортующему государству-члену, что его меры обеспечивают надлежащий уровень санитарной или фитосанитарной защиты импортующего государства-члена. С этой целью импортующему государству-члену предоставляется по просьбе разумный доступ для проведения испытаний и других соответствующих процедур.

2. Государства-члены проводят по просьбе консультации с целью достижения двусторонних и многосторонних соглашений по признанию эквивалентности конкретных санитарных или фитосанитарных мер».

5.2 Посредством Соглашения по техническим барьерам в торговле были внесены изменения в Генеральное соглашение по тарифам и торговле, существовавшее с 1980 года. Оно нацелено на обеспечение того, чтобы технические правила и стандарты, а также процедуры тестирования и сертификации, не создавали излишних преград в торговле. Соглашение ТБР распространяется на все товары и охватывает все технические требования и стандарты, не включенные в Соглашение СФС. Поэтому можно считать, что соглашения СФС и ТБТ взаимодополняют друг друга. Применение Соглашения ТБТ к пищевым продуктам будет распространяться на такие вопросы, как маркировка.

5.3 Значение вышеупомянутых соглашений можно резюмировать следующим образом:

- нормативные положения Южной Африки, регулирующие безопасность пищевых продуктов, должны как минимум соответствовать стандартам Кодекса. Если они будут более строгими, чем стандарты Кодекса, и без надежного научного обоснования, то страна может оказаться вовлеченной в споры. Слабый контроль и менее строгие нормативные положения или же отсутствие нормативных положений, регулирующих конкретные вопросы, может привести к демпингу нежелательных пищевых продуктов и к проблемам в плане применения эквивалентности. Неспособность удовлетворять спрос может привести к потерям потенциального экспорта на миллионы долларов;
- все компоненты системы контроля пищевых продуктов должны поэтому располагать людскими и прочими ресурсами, которые помогут им функционировать оптимальным образом, определять политику и составлять и применять нормативные положения, соответствующие глобальным нормам и стандартам;
- Южная Африка должна принимать участие в деятельности ККА и ее различных общих комитетов и комитетов по товарам. На Южной Африке не только лежит такое обязательство в соответствии со статьей 3.3 Соглашения СФС, но она должна также вносить свой вклад в разработку тех мер, которые будут касаться ее непосредственным образом. Сессии ККА и ее комитетов являются фактически продолжением регламентирующей деятельности Южной Африки. Они обладают добавленным преимуществом в виде глобальных экспертных знаний по конкретным вопросам, что экономит месяцы или даже годы одиночной работы. Крупные державы имеют склонность оберегать свои экономические интересы в ходе таких совещаний, поэтому развивающиеся страны должны в обязательном порядке участвовать в работе этих совещаний, чтобы защищать и продвигать свои собственные интересы;
- статья 4 (Эквивалентность) категорически обязывает Южную Африку обеспечить,

чтобы ее санитарные меры (контроль безопасности пищевых продуктов) как минимум соответствовали уровню мер ее основных торговых партнеров. В соответствии с соглашением СФС такие санитарные меры включают:

«все соответствующие законы, постановления, нормативные положения, требования и процедуры, включая, кроме всего прочего, критерии конечного продукта; процессы и методы производства; процедуры испытания, инспектирования, сертификации и утверждения; карантинные режимы; положения относительно соответствующих статистических методов, процедур отбора проб и методов оценки риска; и требования к упаковке и маркировке, непосредственно относящиеся к обеспечению безопасности пищевых продуктов».

Статья 4 распространяется на деятельность министерств здравоохранения и сельского хозяйства в области обеспечения безопасности пищевых продуктов, здоровья животных и растений. Поэтому вся страна в целом должна обеспечивать, чтобы ее система контроля пищевых продуктов, включая контроль здоровья животных и растений, как минимум соответствовала системе ее основных торговых партнеров, таких как Соединенные Штаты Америки и Европейский союз.

6. РЕЗЮМЕ

Законодательство о безопасности пищевых продуктов должно обеспечивать национальной системе надежную основу для создания служб контроля и инспекций пищевых продуктов, которые должны по крайней мере соответствовать следующим минимальным критериям:

6.1 они должны отвечать национальным и международным нормам и стандартам и следовать им;

6.2 эффективное использование ресурсов при наличии четкой политики, в которой сопоставляются частные и общественные цели. Следует четко определить те виды деятельности, которые являются обязательными функциями правительства (финансируются правительством), в отличие от тех функций, которые могут быть переданы сторонним организациям/выполнены частным сектором. Вообще установление и проведение аудиторских проверок норм и стандартов должны быть одной из функций правительства, тогда как определенные инспекционные и сертификационные функции могут быть переданы сторонним организациям и/или осуществляться по принципу «платит пользователь»;

6.3 система должна содействовать достижению целей страны в области безопасности пищевых продуктов и должна гарантировать требуемый уровень защиты здоровья людей, животных и растений;

6.4 система должна оказывать поддержку производству, т.е. облегчать и стимулировать торговлю. Кроме того, она должна удовлетворять потребности страны и не должна препятствовать процессам производства и торговле или порицать их;

6.5 процесс принятия решений и выработка политики должны осуществляться в соответствии с международными критериями, т. е. они должны быть научно обоснованы.