



FOOD AND AGRICULTURE
ORGANIZATION
OF THE UNITED NATIONS



R

Пункт 4.2 повестки дня

GF 02/5b

**ВТОРОЙ ГЛОБАЛЬНЫЙ ФОРУМ ФАО/ВОЗ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ПО
ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Бангкок, Таиланд, 12-14 октября 2004 года

**ЕВРОПЕЙСКИЕ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРОДУКТОВ
ПИТАНИЯ: НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ НА ГАРМОНИЗИРОВАННОЙ
ПРАВОВОЙ ОСНОВЕ**

*(Доклад, подготовленный Министерством сельского хозяйства, природы и качества
продовольствия и Управлением по безопасности продуктов питания и
потребительских товаров Нидерландов)*

1) Введение

Эффективные системы контроля продуктов питания имеют важное значение для защиты здоровья потребителей. Кроме того, они крайне необходимы для создания условий, в которых страны могут обеспечивать безопасность и качество продуктов питания, поступающих в международную торговлю, и проверять соответствие импортируемых пищевых продуктов национальным требованиям. Правовая основа обеспечения продовольственной безопасности в странах-членах Европейского союза (ЕС) находится в настоящее время на стадии разработки. Серьезные инциденты, связанные с безопасностью пищевых продуктов, которые произошли в девяностых годах, вынудили Европейский союз и другие страны мира пересмотреть свои системы обеспечения продовольственной безопасности и приступить к поискам более эффективных способов защиты потребителей от опасных продуктов питания. В 2000 году Европейский союз распространил **Белую книгу о безопасности пищевых продуктов** в качестве начального этапа создания новой правовой основы, регулирующей надлежащее производство продуктов питания и животных кормов и контроль безопасности пищевых продуктов. **Комиссия «Кодекс Алиментариус»** продолжает разработку международных стандартов, руководящих принципов и рекомендаций, предназначенных для сокращения рисков продовольственной безопасности. В рамках Кодекса Алиментариус была разработана модель анализа рисков, комплексный подход к пищевой цепи и система анализа рисков и управления критическими точками контроля (АРУКТК). **Парадигма анализа рисков**, состоящая из оценки риска, управления рисками и оповещения о рисках, включена в качестве общих принципов в закон ЕС и составляет правовую основу систем обеспечения продовольственной безопасности в странах-членах.

В Белой книге ЕС ответственность за обеспечение продовольственной безопасности возлагается на всю цепь производства продуктов питания (включая животный корм). Правительства стран-членов следят за тем, чтобы производители надлежащим образом выполняли эту ответственность в целях защиты здоровья и благополучия потребителей. В документе содержится 84 пункта действия, которые должны быть оформлены и включены в закон Сообщества для укрепления систем обеспечения безопасности пищевых продуктов стран-членов. В рамках этой структуры ЕС ввел в 2002 году **Общий пищевой закон**, в котором были определены общие принципы и процедуры обеспечения безопасности продуктов питания. После введения данного регламента в действие был создан **Европейский орган по безопасности пищевых продуктов**. Эта организация начала свою деятельность в 2003 году, сосредоточив

внимание на вопросах оценки риска и научных консультаций в области продовольственной безопасности. Белая книга помогла улучшить и согласовать условия и практику гигиены на территории всех стран-членов ЕС. В текущем году был завершен комплексный **Пакет положений о гигиене ЕС**, в который были включены действующие правила, касающиеся гигиены.

Европейский союз ввел специальные законодательные нормы для гармонизации официальных процедур контроля в странах-членах. Эти нормы также регулируют положения, которые следует выполнять странам, не входящим в ЕС, для выхода на рынки ЕС со своими пищевыми продуктами. Хотя процедуры контроля большей частью гармонизированы, структура и устройство контролируемых организаций далеко не одинаковы на территории Европейского союза. В силу разнообразия национальных политических и экономических условий законодательные нормы Европейского союза по-разному вносятся в национальную правовую систему и в действующие системы производства и проверок продуктов питания. Поэтому в странах-членах существует такое большое число различных **систем контроля** безопасности продуктов питания. В некоторых странах ответственность за контроль продуктов питания децентрализована и возложена на регионы или провинции, тогда как в других странах вопросами контроля безопасности продуктов питания ведает одна центральная организация. В последние годы во многих странах Европейского союза было учреждено **Национальное управление по безопасности продуктов питания**. И в этом случае функции и задачи данной организации могут отличаться от страны к стране. Ее основная задача заключается обычно в обеспечении реализации нормативных положений, регулирующих контроль продуктов питания, но в число задач управления нередко включается также проведение **оценки рисков**, научное консультирование и **оповещение о рисках**.

Управление рисками остается по существу основной функцией правительств в области защиты потребителей от рисков, связанных с безопасностью пищевых продуктов. Управление рисками осуществляется на основе оценки рисков и научных данных, но могут также приниматься во внимание другие аспекты производства пищевых продуктов, такие как охрана окружающей среды и благосостояние животных. Эффективность системы управления безопасностью пищевых продуктов может быть обеспечена путем сочетания прямого государственного надзора, основанного на предусмотренных законом требованиях обеспечения продовольственной безопасности, и частных систем контроля безопасности продуктов питания. Проведение **сертификации** производственных процессов аккредитованными организациями может помочь производителям снижать уровни риска и убеждать правительства и потребителей в безопасности и качестве своей продукции. Доверие потребителей в значительной степени зависит от репутации сертификационного органа. Во многих странах Западного частного сектора введены собственные дополнительные требования к качеству и программы сертификации для конкретных групп продукции. Такие неофициальные условия могут содействовать улучшению некоторых аспектов качества продуктов, но эти более высокие требования могут также препятствовать выходу предприятий на рынок. Со всеми законодательными нормами Европейского союза и с другой соответствующей информацией можно ознакомиться по адресу: <http://europa.eu.int/eur-lex/>.

2) **Белая книга ЕС о пищевых продуктах и кормах, принципы контроля продуктов питания**

Белые книги представляют собой документы, содержащие предложения о принятии Сообществом мер в конкретных областях. Иногда белые книги выпускаются вслед за зеленой книгой, издающейся с целью организации консультативного процесса на европейском уровне. Тогда как в зеленых книгах излагается широкий круг идей, предназначенных для общественных обсуждений и дискуссий, в белых книгах содержится ряд официальных предложений по конкретным областям политики, а сами белые книги используются в качестве средства разработки данных предложений.

Одним из ключевых приоритетов политики Европейского союза является обеспечение в ЕС самых высоких стандартов безопасности продуктов питания. Этот приоритет нашел отражение в Белой книге о безопасности пищевых продуктов, в которой предлагается радикально новый подход. Движущей силой данного процесса является необходимость обеспечения высокого уровня продовольственной безопасности. Через всю Белую книгу проходит мысль о необходимости повышения прозрачности политики продовольственной безопасности на всех уровнях, что должно существенным образом содействовать росту доверия потребителей к политике продовольственной безопасности ЕС.

Написанию белой книги о безопасности пищевых продуктов способствовали главным образом события и обстоятельства 1990-х годов. Широко известные кризисы, связанные с попаданием диоксинов в пищевые продукты и с губкообразной энцефалопатией крупного рогатого скота, привели к появлению совершенно нового подхода к управлению рисками. Кризис, связанный с попаданием диоксина в пищевые продукты, с особой отчетливостью высветил опасность заражения продуктов питания. Будут приняты меры для решения вопросов в тех областях, в которых требуется улучшить действующее законодательство для обеспечения адекватной защиты. Внедрению новых способов подхода к контролю безопасности продуктов питания содействовало также развитие событий в процессе нормотворчества. Опыт, накопленный Бюро Европейской комиссии по вопросам пищевых продуктов и ветеринарии, представители которого регулярно посещают с визитами страны-члены, показывает, что существуют самые разные варианты внедрения и обеспечения реализации законодательных норм Сообщества. При таких обстоятельствах потребители не могут быть уверены в том, что им будет обеспечен одинаковый уровень защиты на всей территории Сообщества, а это затрудняет проведение оценки эффективности национальных мер.

В Белой книге предлагается в качестве общего принципа подвергать все звенья цепи производства продуктов питания обязательному официальному контролю. Ответственность за производство и контроль безопасных пищевых продуктов несут совместно предприниматели, национальные органы власти и Европейская комиссия. Предприниматели отвечают за соблюдение законоположений и за минимизацию рисков по собственной инициативе. Национальные органы власти несут ответственность за обеспечение того, чтобы предприниматели соблюдали стандарты безопасности продуктов питания. Они должны внедрять системы контроля для гарантирования соблюдения правил Сообщества и, в случае необходимости, обеспечения их соблюдения. Для обеспечения эффективности данных систем контроля Комиссия через посредство Бюро по вопросам пищевых продуктов и ветеринарии реализует программы аудиторских проверок и инспекций. В ходе данных проверок проводится оценка эффективности работы национальных органов власти на основе их способности внедрять эффективные системы контроля и обеспечивать их функционирование. Проводимые проверки подкрепляются посещением отдельных предприятий на предмет установления, соответствует ли в действительности работа предприятия допустимым стандартам.

Одним из пунктов действия в Белой книге является разработка нормативного положения об официальном контроле безопасности продуктов питания и кормов. Ранее в текущем году был опубликован Регламент 882/2004/ЕС (Европейского парламента и Совета от 29 апреля 2004 года об официальном контроле, проводимом в целях обеспечения проверок соблюдения закона о кормах и пищевого законодательства и правил, касающихся здоровья и благополучия животных). Данным регламентом учреждается основа Сообщества для создания национальных систем контроля, которые улучшат качество контроля на уровне Сообщества и следовательно повысят уровни безопасности пищевых продуктов во всем Европейском союзе. Ответственность за функционирование таких систем контроля возлагается на отдельные страны-члены.

3) **Общий продовольственный закон ЕС, правовая основа контроля продуктов питания в Европейском союзе**

Важной необходимостью, о которой говорится в Белой книге, является создание списка последовательных и прозрачных правил безопасности пищевых продуктов. Опубликовав Общий продовольственный закон (ОПЗ), Европейский союз создал новую правовую основу, устанавливающую принципы обеспечения последовательного подхода и закрепления принципов, обязательств и определений, относящихся к области продовольственной безопасности. Регламент ЕС определяет общие принципы, лежащие в основе пищевого законодательства, и создание политики продовольственной безопасности в качестве одного из основных объектов продовольственного закона ЕС. Кроме того, в данном регламенте устанавливаются общие рамки для тех областей, которые не подпадают под сферу действия конкретных гармонизированных правил, но в которых функционирование внутреннего рынка обеспечивается на основе взаимного признания. Согласно данному принципу, при отсутствии гармонизированных правил Сообщества страны-члены могут ограничивать реализацию на своем рынке продуктов, сбываемых на законном основании на рынках другой страны-члена, только тогда и в той мере, когда и в какой степени это соответствует законным интересам, таким как охрана здоровья человека, и только если принимаемые меры носят соразмерный характер.

Общий продовольственный закон состоит из трех частей. В первой части излагаются общие принципы и требования в продовольственном праве, во второй части определяется создание Европейского органа по безопасности пищевых продуктов, а в последней части излагаются процедуры, связанные с вопросами обеспечения продовольственной безопасности. Обратимся к первой части закона.

Общий принцип продовольственного закона предусматривает, что предприниматели, осуществляющие деятельность по производству и обороту пищевых продуктов и кормов, несут **основную ответственность** за обеспечение безопасности пищевых продуктов. Компетентные органы осуществляют мониторинг, обеспечение исполнения и проверку этой ответственности посредством использования систем национального надзора и контроля на всех этапах процессов производства, обработки и доставки. Страны-члены также обязаны устанавливать правила относительно мер и санкций, применяемых в случаях нарушения закона о пищевых продуктах и кормах. Они должны быть эффективными, соразмерными и разубеждающими. Функция Комиссии состоит в проведении оценки посредством аудиторских проверок и инспекций способности компетентных органов обеспечивать функционирование таких систем.

Для успешного осуществления продовольственной политики необходимо обеспечивать **отслеживаемость** кормов и пищевых продуктов и их ингредиентов. Это одно из важных требований ОПЗ. Оно предусматривает обязанность предпринимателей, занимающихся производством и оборотом пищевых продуктов и кормов, обеспечивать внедрение надлежащих процедур по отзыву продуктов, которые могут нести потенциальный риск для здоровья. Предприниматели должны также вести надлежащий учет поставщиков сырья и ингредиентов, чтобы можно было выявлять источник проблемы.

4) **Национальное осуществление Общего продовольственного закона**

Нормативные положения и директивы в рамках Общего продовольственного закона должны внедряться в национальное законодательство отдельных стран-членов ЕС, касающиеся обеспечения реализации, санкций и назначения компетентного органа. Нормативные положения устанавливаются непосредственно для стран и не требуют дополнительных толкований, тогда как директивы могут внедряться в соответствии с национальной политикой. Например, при реализации Общего продовольственного закона на национальном уровне следует предусматривать введение санкций, которые могут быть наложены на предпринимателя, если он

не установил адекватную систему отслеживания продуктов, и назначение компетентных органов для проведения инспекций и контроля.

Реализация закона ЕС на национальном уровне должна вписываться в национальные структуры, такие как централизованные и децентрализованные структуры контроля. Поэтому в законодательстве ЕС о безопасности пищевых продуктов основное внимание уделяется скорее критериям и процедурам, чем подробным нормативным положениям, регулирующим проведение контроля.

Кроме юридического оформления законодательства ЕС, необходимо также разработать национальную политику осуществления и разъяснить общественности ее суть. В ходе данного процесса могут возникать вопросы, которые необходимо будет согласовывать со странами-членами ЕС и с Европейской комиссией.

В последние годы многие страны Европейского союза посчитали необходимым создать Национальное управление по безопасности продуктов питания, чтобы содействовать достижению более высоких стандартов безопасности продуктов питания и обеспечению более эффективного контроля безопасности пищевых продуктов. Данные органы отвечают требованиям Общего продовольственного закона, но их создание не было обязательным. Функции и задачи данных организаций могут быть совершенно разными в различных странах-членах. В некоторых странах их мандат ограничен проведением оценки рисков и предоставлением научных консультаций правительству. В других случаях в их мандат включено оповещение о рисках и обеспечение соблюдения нормативных положений, регулирующих контроль продуктов питания. Задачи по управлению рисками находятся в компетенции ответственных министерств.

5) Политика контроля безопасности пищевых продуктов в ЕС и в его странах-членах

5а) Общая структура и охват

Корма и продукты питания должны быть безопасными и полезными. Законодательство Европейского союза содержит набор правил, призванных обеспечить достижение этой цели. Данные правила гигиены и безопасности распространяются на сектора производства, обработки и внедрения пищевых продуктов на потребительский рынок.

Основные правила, касающиеся кормов и пищевых продуктов, изложены в Регламенте (ЕС) № 178/2002 Европейского парламента и Совета от 28 января 2002 года, который часто называют Общим продовольственным законом. Данный закон устанавливает общие принципы и требования продовольственного права, создает Европейский орган по безопасности пищевых продуктов и устанавливает процедуры обеспечения безопасности пищевых продуктов.

В дополнение к данным основным правилам существуют и более конкретные законы о пищевых продуктах и кормах, которые распространяются на различные области, такие как питание животных, включая лекарственные корма, гигиена кормов и пищевых продуктов, зоонозы, животные субпродукты, остатки и загрязнители, профилактика и искоренение болезней животных, представляющих угрозу здоровью людей, маркировка кормов и пищевых продуктов, пестициды, пищевые и кормовые добавки, витамины, минеральные соли, микроэлементы и другие добавки, материалы, соприкасающиеся с продуктами питания, требования к качеству и составу, питьевая вода, ионизация, новые виды пищевых продуктов или генетически модифицированные организмы (ГМО).

5b) Ответственность за обеспечение безопасности пищевых продуктов

Закон Сообщества о пищевых продуктах и кормах основан на принципе, согласно которому предприниматели в области продуктов питания и кормов несут ответственность на всех этапах производства, обработки и доставки за обеспечение того, чтобы продукты и производственные процессы на предприятиях, находящихся под их контролем, соответствовали требованиям закона о пищевых продуктах и кормах, относящимся к роду их деятельности.

Данный принцип возложения основной ответственности на производителей способен работать адекватно только при наличии эффективного и действенного правительственного контроля. Поэтому вся соответствующая информация об управлении производственным процессом, которая имеет крайне важное значение для производства безопасных продуктов питания, должна быть полностью доступной для целей правительственного контроля.

Страны-члены ЕС обеспечивают реализацию закона о пищевых продуктах и кормах и проводят мониторинг и проверку выполнения соответствующих требований закона со стороны предпринимателей на всех этапах производства, обработки и доставки. Для этой цели должен быть организован официальный контроль.

В силу различных исторических фонов и традиций организация официального контроля на территории Европейского союза в значительной степени различается от страны к стране. Различия варьируются от полностью централизованной системы (Нидерланды, Дания, Бельгия) до децентрализованных систем, в рамках которых компетентные органы работают на основе региональных (Испания, Германия) или местных систем (Соединенное Королевство, Ирландия).

5c) Гармонизация и последовательность

Для создания эквивалентных систем официального контроля продуктов питания и кормов во всех странах-членах Европейская комиссия сочла необходимым внедрить гармонизированную систему общих правил на уровне Сообщества, регулирующих проведение такого контроля. Недавно с этой целью было принято два регламента – Регламент № 882/2004/ЕС о проведении официального контроля в целях обеспечения проверок соблюдения закона о продуктах питания и кормах и правил, касающихся здоровья и благополучия животных, и Регламент № 854/2004/ЕС, в котором излагаются конкретные правила организации официального контроля продуктов животного происхождения, предназначенных для потребления человеком.

5d) Осуществление на национальном уровне и проверки со стороны Сообщества

Для обеспечения глобального и единообразного подхода к проведению официального контроля кормов и продуктов питания страны-члены ЕС должны разработать и внедрить национальные планы контроля в соответствии с общими руководящими принципами, разработанными на уровне Сообщества. Данные руководящие принципы должны содействовать формированию последовательных национальных стратегий, в них должны быть выявлены приоритеты с учетом факторов риска и определены наиболее эффективные процедуры контроля. Когда такие руководящие принципы будут разработаны, можно будет осуществлять единый комплексный подход к процессу контроля. Более того, каждой стране-члену ЕС необходимо представлять Европейской комиссии ежегодный доклад, включающий информацию об осуществлении национальных планов контроля. В данном докладе должны быть представлены:

- результаты официального контроля и аудиторских проверок, проводившихся в предшествующем году, и,
- если нужно, сведения об обновлении начального плана контроля в соответствии с данными результатами.

Национальные планы контроля и ежегодные доклады создадут прочную основу, на которой Бюро Европейской комиссии по вопросам пищевых продуктов и ветеринарии сможет осуществлять контроль в странах-членах ЕС. Планы контроля позволят Бюро по вопросам пищевых продуктов и ветеринарии проверять, соответствует ли организация официального контроля в странах-членах ЕС критериям, изложенным в данных руководящих принципах. Если это уместно и особенно если в ходе аудиторских проверок государства-члена ЕС будут выявлены слабые места или невыполнение требований, то будут проводиться подробные инспекции и аудиторские проверки.

В конечном счёте проведение Сообществом контроля в странах-членах ЕС должно позволить Бюро по вопросам пищевых продуктов и ветеринарии проверять, насколько единообразно и правильно вводится в действие закон о пищевых продуктах и кормах и законодательные нормы, касающиеся здоровья и благосостояния животных, на всей территории Европейского союза.

5e) Импортные товары

В Регламенте 882/2004/ЕС приводятся правила официального контроля импорта продуктов из третьих стран. Для этой цели требуется организовать проведение Сообществом контроля продуктов в третьих странах, чтобы проверять их соответствие или адекватность требованиям закона Сообщества о пищевых продуктах и кормах. Кроме того, третьим странам может быть предложено разработать планы контроля по аналогии с теми, что предназначены для стран-членов, в отношении кормов и пищевых продуктов, поставляемых ими на экспорт. Такие планы надлежит разрабатывать на основе руководящих принципов Сообщества, и они должны составить основу для последующего контроля с его стороны, который необходимо проводить в рамках мультидисциплинарной структуры, охватывающей основные сектора экспорта продукции в страны-члены. В результате можно будет упростить существующий режим контроля, расширить эффективное сотрудничество и таким образом содействовать торговому потокам.

Для оказания помощи развивающимся странам в создании систем официального контроля кормов и продуктов питания, аналогичных системам контроля в Европейском союзе, целесообразно выявить и изучить особые потребности этих стран. ЕС взял на себя обязательство в рамках Регламента 882/2004 оказывать развивающимся странам помощь в плане обеспечения безопасности кормов и продуктов питания, являющейся одним из важных элементов здоровья человека и развития торговли.

Кроме данного Регламента, существует еще специальный Регламент № 854/2004/ЕС, регулирующий организацию официального контроля продукции животного происхождения, предназначенной для потребления человеком. Цель введения особой процедуры официального контроля данной продукции заключается в том, что в этой области необходимо обеспечивать соблюдение специальных санитарных правил (Регламент № 853/2004/ЕС).

Страны-члены признают необходимость гармонизации процедур контроля импортных товаров на территории Европейского союза. Должны быть установлены пределы наличия остатков в пищевых продуктах, чтобы облегчить достижение единообразия процедур и санкций на всех пограничных пунктах Европы.

6. Организация официального контроля кормов и пищевых продуктов в соответствии с европейским законодательством

6а) Общие требования

Все страны-члены ЕС должны назначать компетентные органы для осуществления официального контроля. Если в стране-члене существуют разные компетентные органы, то она должна обеспечивать эффективную и действенную координацию их работы. Гармонизацию процессов проверки соблюдения законодательства следует проводить согласно предписанным конкретным оперативным критериям. Таким образом, компетентные органы должны:

- обеспечивать свою беспристрастность и эффективность;
- располагать достаточным числом сотрудников, обладающих соответствующей компетенцией и снабженных адекватными помещениями и оборудованием для надлежащего исполнения своих обязанностей;
- проводить официальный контроль, используя надлежащие методы, разработанные для этих целей, включая проведение текущего наблюдения и более интенсивного контроля в виде инспекций, проверок, ревизий, отбора проб и тестирования проб;
- установить регулярную периодичность проведения официального контроля в зависимости от фактора риска, учитывая при этом результаты проверок продуктов питания и кормов, проведенных предпринимателями в рамках программ контроля на основе АРУКТК или программ обеспечения качества, если таковые разработаны для удовлетворения требований закона о пищевых продуктах и кормах;
- проводить специальный контроль в случаях, когда есть основания предполагать, что предприятия не соблюдают закона о пищевых продуктах и кормах;
- проводить официальный контроль на основе документально зафиксированных процедур, чтобы обеспечивать единообразие проведения контроля и его неизменно высокое качество;
- обеспечивать, чтобы лаборатории, проводящие анализ официальных проб, работали в соответствии с международно признанными процедурами или критериальными стандартами качества работы и использовали тщательно выверенные (насколько это возможно) методы анализа;
- обеспечивать наличие адекватных финансовых ресурсов для организации официального контроля. В случаях, когда для этих целей сборы взимаются с предпринимателей, занимающихся производством и оборотом пищевых продуктов и кормов, следует применять общие принципы;
- в том, что касается сборов, взимаемых за контроль импортной продукции, устанавливать непосредственно ставки на основные статьи импорта с целью их единообразного применения и избежания перекосов в торговле;
- нарушение закона о пищевых продуктах и кормах может представлять собой угрозу здоровью человека, здоровью и благополучию животных. Поэтому за такие нарушения следует применять эффективные, разубеждающие и соразмерные меры на национальном уровне на всей территории Сообщества, и они должны включать административные меры со стороны компетентного органа страны-члена, которому следует заранее подготовить процедуры для этой цели;
- физические лица/корпорации также должны подвергаться эффективным, разубеждающим и соразмерным санкциям, поскольку нарушения закона Сообщества в значительной мере совершаются в интересах физических лиц/корпораций или для их выгоды;

- предприниматели, занимающиеся производством и оборотом пищевых продуктов и кормов, должны располагать правом подачи апелляций на решения, принятые компетентным органом по результатам проведенного официального контроля, и они должны быть осведомлены о таком праве.

6b) Специальные требования

В отношении официального контроля продуктов животного происхождения необходимо выполнять более специфичные требования. Данные требования касаются:

- аттестации производственного предприятия;
- проверки определенных аспектов и особенностей;
- роли ветеринарного и официального вспомогательного персонала;
- введения особых требований в отношении различных типов продуктов животного происхождения.

Новое законодательство, конкретно предназначенное для продуктов животного происхождения, основано главным образом на ранее существовавших традиционных ветеринарных правилах, но одновременно в силу вступают и новые правила АРУКТК. Пока еще в документации нет четкого описания того, насколько хорошо сочетаются эти два совершенно разных правовых подхода. Однако традиционный ветеринарный подход трудоемок и относительно дорог, по-видимому, не во всех случаях имеет научное обоснование и не акцентирует внимания на наиболее актуальных рисках для здоровья человека.

7) **Роль частных систем контроля продуктов питания**

7a) Общие замечания

Частные системы контроля оказывают значительное влияние на все системы обеспечения безопасности пищевых продуктов в целом. Их можно подразделить на два разных типа:

- осуществление частного контроля на основе официальных стандартов и процедур;
- осуществление частного контроля на основе частных критериев и программ обеспечения качества.

Первый тип систем может оказывать содействие правительственным органам контроля и компаниям в обеспечении соблюдения стандартов. В данном случае правительство проверяет надежность частного контроля и контрольных органов. Одним из обычных методов надежной проверки является аккредитация сертификационного органа. Внутренние системы контроля на производственных предприятиях, такие как (обязательная) система АРУКТК, могут играть важную роль в минимизации факторов, угрожающих безопасности пищевых продуктов.

Частный сектор может также требовать от своих поставщиков соблюдения критериев и стандартов качества, не основанных на официальных стандартах. Целью таких неофициальных требований является дальнейшее укрепление доверия потребителей. Отвечая на настойчивые просьбы потребителей, предприятия розничной торговли и их поставщики по всему миру разработали и внедрили серию отраслевых стандартов сертификации сельскохозяйственной продукции в рамках программ обеспечения качества организации EUREPGAP. Это сделано в целях гарантирования целостности, прозрачности и согласованности глобальных стандартов в области сельского хозяйства. Данные стандарты включают требования выпускать надежные и высококачественные продукты питания и обеспечивать здоровье, безопасность и благосостояние сотрудииков, а также включают вопросы экологии и благополучия животных.

7b) Международная организация стандартизации (ISO)

В Регламенте 882/2004 заявлено, что официальный контроль следует проводить на регулярной основе и в соответствии с фактором риска, учитывая при этом результаты проверок, проведенных предпринимателями в области продуктов питания и кормов в рамках программ контроля на основе АРУКТК или программ обеспечения качества, если таковые разработаны для удовлетворения требований закона о пищевых продуктах и кормах. В настоящее время ISO занимается разработкой специального стандарта системы управления безопасностью пищевых продуктов (ISO 22.000). В данном международном стандарте конкретно указываются требования к системе управления безопасностью пищевых продуктов в продовольственной цепи, согласно которым организация должна доказать свою способность контролировать риск, связанный с безопасностью пищевых продуктов, чтобы обеспечивать постоянный выпуск надежной готовой продукции. И тот, и другие соответствуют согласованным потребительским и существующим регулятивным требованиям к безопасности пищевых продуктов и нацелены на более полное удовлетворение запросов потребителей посредством организации эффективного контроля рисков, связанных с безопасностью пищевых продуктов, включая процессы обновления системы. В данном международном стандарте конкретно излагаются требования, позволяющие организации:

- планировать, разрабатывать, внедрять, применять, обслуживать и обновлять систему управления безопасностью пищевых продуктов, целью которой является обеспечение выпуска готовой продукции, которая, согласно предполагаемому виду использования, будет гарантировать потребителям безопасность употребляемых в пищу продуктов питания;
- проводить анализ и оценку требований потребителей и наглядно демонстрировать соблюдение взаимосогласованных потребительских требований, относящихся к безопасности пищевых продуктов;
- осуществлять эффективную связь с потребителями и с другими заинтересованными сторонами на всем протяжении пищевой цепи;
- демонстрировать выполнение существующих регулятивных требований, касающихся безопасности пищевых продуктов;
- обеспечивать соблюдение собственной заявленной политики в области продовольственной безопасности;
- демонстрировать такое соблюдение политики другим заинтересованным сторонам;
- добиваться сертификации или регистрации своей системы управления безопасностью пищевых продуктов со стороны одной из внешних организаций.

Все требования данного международного стандарта носят общий характер и могут применяться ко всем организациям, желающим разработать и внедрить эффективную систему управления безопасностью пищевых продуктов, независимо от типа, размеров и выпускаемого продукта. В это число входят организации, непосредственно связанные с одним или несколькими звеньями пищевой цепи (например, (но не ограничиваясь ими) производители кормов, фермеры, производители ингредиентов, производители пищевых продуктов, розничные предприятия, предприятия пищевого обслуживания, поставщики готовой пищи, организации, обеспечивающие услуги по уборке, транспортные, складские и доставочные услуги) и другие организации, косвенно связанные с пищевой цепью (такие как поставщики оборудования, моющих средств, упаковочного материала и других материалов, соприкасающихся с продуктами питания). По своей структуре и подходу стандарт ISO 22000 повторяет стандарт управления качеством ISO 9001 и совмещает управление качеством с обеспечением безопасности пищевых продуктов на основе АРУКТК, разработанных Комиссией «Кодекс Алиментариус».

7с) Проверка делегированной деятельности по контролю

Если в помещениях установлена адекватная и эффективная система контроля, то можно сокращать периодичность проведения официальных проверок. Частные системы контроля, также как и сертификационные органы, могут оказывать компетентным органам помощь в реализации задач по контролю. Важно однако, чтобы компетентные органы активно проверяли профессионализм таких организаций и качество их работы. В Регламенте компетентным органам предоставляется возможность делегировать задачи внешним органам контроля на строгих условиях. В число основных ограничений входят следующие:

- внешние органы контроля не могут вводить санкций, а это означает, что при обнаружении фактов несоблюдения требований орган контроля должен уведомлять об этом компетентный орган;
- внешние органы контроля должны выполнять свои задачи в соответствии с изложенным описанием и условиями;
- внешние органы контроля должны располагать экспертными знаниями, оборудованием и инфраструктурой, которые необходимы для выполнения делегированных им задач;
- внешние органы контроля должны располагать достаточным числом сотрудников, обладающих соответствующей компетенцией и опытом;
- внешние органы контроля должны быть беспристрастными и свободными от конфликта интересов в том, что касается выполнения делегированных им задач;
- внешние органы контроля должны работать и быть аккредитованы в соответствии с европейским стандартом EN 45004 «Общие критерии функционирования контролирующих органов разного типа»;
- между делегирующим компетентным органом и внешними органами контроля должна существовать эффективная и действенная координация.

Компетентные органы, делегирующие задачи внешним органам контроля, обязаны организовывать проведение аудиторских проверок. В случаях обнаружения повторного несоблюдения требований и неспособности внешнего органа контроля принять надлежащие, своевременные меры по исправлению положения его функции отзываются в безотлагательном порядке.

8) Европейский орган по безопасности пищевых продуктов

После серии кризисов, вспыхнувших в 1990-х годах в связи с безопасностью продуктов питания (например, губкообразная энцефалопатия крупного рогатого скота, заражение диоксидами) и подорвавших доверие потребителей, Европейский союз пришел к выводу о необходимости создания нового научного органа, в функции которого входило бы предоставление независимых и объективных консультаций по вопросам продовольственной безопасности, связанным с пищевой цепью. Его основная цель, изложенная в Белой книге о безопасности пищевых продуктов, будет заключаться в том, чтобы «...способствовать высокой степени защиты здоровья потребителей в области безопасности продуктов питания, что позволит восстановить и сохранить доверие потребителей». В результате опубликования Общего продовольственного закона был создан Европейский орган по безопасности пищевых продуктов (ЕОБПП).

ЕОБПП был в предварительном порядке создан в Брюсселе в 2002 году, и он предоставляет независимые научные консультации по всем вопросам, связанным с безопасностью продуктов питания и кормов, включая здоровье и благополучие животных и защиту растений, а также предоставляет научные консультации по вопросам питания, связанным с законодательством Сообщества. Орган открытым и прозрачным образом поддерживает связь с

общественностью по всем вопросам, входящим в его компетенцию. Оценки риска, проводимые ЕОБПП, обеспечивают специалистам по управлению рисками (работающим в политически подотчетных учреждениях ЕС, т.е. в Европейской комиссии, Европейском парламенте и Совете) научно-обоснованную базу для определения политически мотивированных законодательных или регулятивных мер, необходимых для обеспечения высокой степени защиты здоровья потребителей в области безопасности продуктов питания.

ЕОБПП был создан на основе Регламента (ЕС) № 178/2002 Парламента и Совета от 28 января 2002 года. Новый орган быстро встал на ноги, организовав через девять месяцев первое совещание своего Правления. Спустя короткое время был назначен его первый Исполнительный директор и создан Консультативный форум, в состав которого вошли представители органов, курирующих вопросы безопасности пищевых продуктов в странах-членах ЕС. В 2003 году ЕОБПП окончательно набрал силу, став независимым полноценным учреждением Европейского союза. ЕОБПП был по-настоящему открыт для деловой активности в мае, когда были учреждены его Научный комитет и группы. Ученые мирового класса из всех стран Европы вошли в восемь групп, благодаря чему были охвачены все области – от пищевых добавок до здоровья животных, и также в состав Научного комитета, контролирующего эти группы.

В июле 2003 года были назначены Председатель Научного комитета, заместитель Генерального директора, Директор научного отдела и Директор отдела коммуникаций; было опубликовано первое научное мнение относительно ГМО. К декабрю прошлого года в Органе насчитывалось примерно 70 сотрудников и было уже зарегистрировано более 120 научных вопросов, которые необходимо решать в утвержденные сроки в рамках его программы работы.

Ожидается, что в течение 2004 года число штатных сотрудников удвоится, поскольку ЕОБПП продолжает расширяться и готовится к размещению в постоянной штаб-квартире в Парме (Италия). Будет продолжаться создание общего потенциала, который должен обеспечивать выполнение Органом обязательств в рамках программы работы, включая значительное расширение как научной, так и коммуникационной деятельности, а также развитие организационных и международных отношений и отношений с субъектами деятельности.

В настоящее время ЕОБПП занимается в основном рассмотрением заявок на проведение оценки риска, поступающих из Европейской комиссии, и планирует в ближайшем будущем принимать более обширные задания от других европейских учреждений. Несмотря на важность потребностей его основной клиентуры, ЕОБПП уже организует собственную работу, чтобы быть готовым к будущему и решать более общие вопросы, имеющие важное значение для его мандата. Например, через посредство такой самостоятельной постановки задач Научный комитет Органа приступил к работе по выявлению возникающих проблем, связанных с безопасностью пищевых продуктов. Адрес веб-сайта: <http://efsa.eu.int/>

9) Перспективы разработок

Европейский союз проведет обзор и доработку упомянутого в Белой книге законодательства в области животных кормов, здоровья животных и зоонозов, животных субпродуктов, загрязнителей и добавок, маркировки, пестицидов, здоровой пищи, посадочных материалов и международных отношений.

Международные соглашения, такие как СФС и ТБТ, и стандарты и руководящие принципы международных организаций, таких как Кодекс Алиментариус, Международная организация по охране здоровья животных и Международная конвенция по защите растений, будут и дальше оказывать влияние на политические процессы в Европейском союзе.

Европейский союз разработает более гармонизированный подход к проверкам эффективности официального контроля в ЕС, а также в третьих странах.

В особых случаях контроль и проверки, проводившиеся непосредственно правительственными органами, могут перейти в компетенцию аккредитованных органов контроля, при том что за правительством останутся только функции надзора. В рамках дальнейшей разработки контроля пищевой цепи будут и дальше усовершенствоваться системы контроля процессов, тогда как проверки готовой продукции будут терять свое важное значение, хотя и не полностью.

10) Выводы

1. Предприниматели-пищевики несут полную ответственность за качество и безопасность продуктов питания, выпускаемых и поставляемых ими на потребительский рынок. Цель законодательства о безопасности пищевых продуктов и контроля заключается в том, чтобы возлагать такую ответственность и проверять адекватность выполнения всех политических условий.
2. Законодательство о безопасности пищевых продуктов в странах-членах Европейского союза большей частью гармонизировано в рамках закона Европейского сообщества. В результате паники в связи с безопасностью продуктов питания, возникшей в 1990-х годах, был внедрен новый политический подход. Он основан на проведении анализа риска и соответствует принципам Соглашения СФС ВТО. Поэтому он тесно связан со стандартами, руководящими принципами и рекомендациями, разработанными Комиссией «Кодекс Алиментариус».
3. Процесс гармонизации содействовал значительному сокращению существовавших политических разногласий между отдельными странами-членами и повышению прозрачности системы импорта и потребительского рынка Европейского союза. Однако процедуры контроля и санкции не были пока что гармонизированы в полной мере.
4. Гармонизация контроля продуктов питания в ЕС проводится на основе конкретных критериев, а не структур контроля. Для официальной структуры контроля должна существовать единая конкретная матрица, учитывающая исторический фон страны и экономические обстоятельства. Система официального контроля должна быть приспособлена к национальной структуре, отвечающей за обеспечение продовольственной безопасности.
5. Импортные товары должны соответствовать внутренним стандартам ЕС. Странам-экспортерам с хорошо организованными структурами официального контроля будет намного проще выполнять требования ЕС, чем странам, не располагающим такими структурами.
6. Для развивающихся стран и стран с переходной экономикой получение технической помощи и создание потенциала в области пищевого законодательства и контроля пищевых продуктов является неопределимым инструментом расширения международной торговли безопасными и полезными для здоровья пищевыми продуктами.