

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ И РЫБНОЙ ПРОДУКЦИИ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Андрей Валентинович Волков

Основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности определены доктриной, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года №120. В соответствии с ее положениями для обеспечения безопасности пищевых продуктов необходимо контролировать соответствие требованиям законодательства РФ в области сельского хозяйства рыбной продукции и продовольствия, в том числе импортных, на всех стадиях их производства, хранения, транспортировки, переработки и реализации.

Следует также исключить бесконтрольное распространение пищевой продукции, полученной из трансгенных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов, привести показатели в соответствие с международными требованиями безопасности пищевых продуктов на основе фундаментальных исследований в области науки о питании, совершенствуя систему контроля безопасности пищевых продуктов, включая создание современной технической и методической базы.

Эти задачи напрямую связаны с разработкой нормативно-правовой базы в сфере технического регулирования, которое устанавливает добровольные требования к пищевой продукции и процессам ее производства, хранения, транспортировки, реализации и утилизации. В настоящее время такая система технического регулирования формируется на территории Таможенного союза в рамках Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 года.

Систему документов, касающихся сферы технического регулирования, формируют:

- Соглашение об обращении продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия, на территории Таможенного союза от 11 декабря 2009 года;

- Соглашение Таможенного союза по санитарным мерам от 11 декабря 2009 года (принято решением №39 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества на уровне глав правительств 21 мая 2010 года);
- Соглашение Таможенного союза по ветеринарно-санитарным мерам от 11 декабря 2009 года (по состоянию на 21 мая 2010 года).

Основными элементами системы технического регулирования в агропромышленном комплексе являются:

- технические регламенты;
- стандартизация;
- подтверждения соответствия;
- аккредитация;
- контроль и надзор.

В соответствии с Соглашением по техническим барьерам в торговле, вступившим в силу для России 22 августа 2012 года, техническим регламентом является документ, в котором устанавливаются характеристики товара или связанные с ними процессы и методы производства, включая административные положения, соблюдение которых является обязательным. Он может включать или содержать требования к терминологии, обозначениям, упаковке, маркировке или этикетированию, применяемым к товару, процессу или методу производства.

В настоящее время принято 10 технических регламентов Таможенного союза, определяющих требования безопасности пищевой продукции. Они имеют двухуровневую классификацию: горизонтальные технические регламенты, действие которых распространяется на всю пищевую продукцию, и вертикальные технические регламенты, устанавливающие требования к ее отдельным видам.

В технических регламентах указываются конкретные значения показателей безопасности: микробиологические, гигиенические, санитарные, ветеринарные требования, а также предельное содержание токсичных элементов; кроме того, устанавливаются требования к процессам производства, хранения, перевозки и к оценке соответствия пищевой продукции.

С 1 июля 2013 года в силу вступили технические регламенты Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», «О безопасности зерна», «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» и «Технический регламент на масложировую продукцию». Переходный период, в рамках которого к продукции продолжают применяться требования как национального законодательства, так и законодательства Таможенного союза, установлен до 15 февраля 2015 года.

Технические регламенты Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции», «О безопасности мяса и мясной продукции» вступили в силу с 1 мая 2014 года, переходный период для них установлен до 31 декабря 2015 года. Кроме этого, разрабатываются технические регламенты Таможенного союза «О безопасности рыбы и рыбной продукции», «О безопасности алкогольной продукции», «О безопасности мяса птицы и продукции ее переработки» и «Технический регламент на табачную продукцию».

Несмотря на то что система технического регулирования действует в Российской Федерации с 2003 года (с момента вступления в силу Федерального закона от 27 декабря 2002 года №184-ФЗ «О техническом регулировании»), технические регламенты Таможенного союза вводят некоторые новации по сравнению с действующим национальным законодательством. В частности, согласно пункта 2 статьи 10 главы 3 технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» при осуществлении процессов изготовления пищевой продукции, связанных с требованиями безопасности такой продукции, изготовитель должен разработать, внедрить и поддерживать процедуры, основанные на принципах ХАССП (англ. Hazard Analysis and Critical Control Points, НАССР), анализ рисков и критические контрольные точки). Такая система обеспечения безопасности пищевых продуктов на всех этапах жизненного цикла (от поля до прилавка) позволяет идентифицировать риски и управлять ими в критических точках. Мировая практика показывает: применение ХАССП высокоэффективно в обеспечении безопасности продукции, что соответствует интересам не только потребителей, но и предприятий-производителей ввиду уменьшения количества рекламаций, возвратов продукции и связанных с ними экономических потерь.



Принципы ХАССП изложены в пункте 3 статьи 10 главы 3 технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» и включают в себя следующие положения:

- выбор необходимых для обеспечения безопасности пищевой продукции технологических процессов производства (изготовления) пищевой продукции;
- выбор последовательности и поточности технологических операций производства (изготовления) пищевой продукции с целью исключения загрязнения продовольственного (пищевого) сырья и пищевой продукции;
- определение контролируемых этапов технологических операций и пищевой продукции на этапах ее производства (изготовления) в программах производственного контроля;
- проведение контроля за продовольственным (пищевым) сырьем, технологическими средствами, упаковочными материалами и изделиями, используемыми при производстве пищевой продукции, а также наблюдение за пищевой продукцией средствами, которые обеспечивают необходимую достоверность и полноту контроля;
- контроль за функционированием технологического оборудования в порядке, обеспечивающем производство пищевой продукции, соответствующей требованиям настоящего технического регламента или технических регламентов Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции;
- обеспечение документирования информации о контролируемых этапах технологических операций и результатов контроля пищевой продукции;
- соблюдение условий хранения и перевозки (транспортирования) пищевой продукции;
- содержание производственных помещений, технологического оборудования и инвентаря, используемых в процессе производства пищевой продукции, в состоянии, исключающем загрязнение пищевой продукции;
- обеспечение соблюдения работниками правил личной гигиены в целях безопасности пищевой продукции;
- выбор способов, обеспечивающих безопасность пищевой продукции: установление периодичности и проведение уборки, мойки, дезинфекции, дезинсекции и дератизации производственных помещений, технологического оборудования и инвентаря, используемых в процессе изготовления пищевой продукции;
- ведение и хранение документации на бумажных или электронных носителях, которая подтверждает соответствие произведенной пищевой продукции требованиям, установленным настоящим техническим регламентом или техническими регламентами Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции;
- прослеживаемость пищевой продукции.

Также новации предусмотрены в «вертикальных» технических регламентах. Например, можно отметить отличия технического регламента Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции», разработанного Минсельхозом России и вступившего в силу с 1 мая 2014 года, от требований Федерального закона от 12 июня 2008 года №88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию»:

- Введено новое понятие для молочного продукта «восстановленное молоко». Такой продукт может производиться из сухого, концентрированного или сгущенного молока с добавлением воды, выпускаться в обращение как готовый продукт или использоваться в качестве сырья для производства продуктов переработки молока. При этом в целях недопущения введения потребителя в заблуждение в наименовании расфасованного в потребительскую тару восстановленного молока требуется указать сырье, используемое для восстановления, шрифтом одинакового размера, например: «восстановленное молоко из сухого молока».
- Введено понятие «обогащенное молоко», позволяющее выпускать сырье или питьевое молоко, в которое для повышения пищевой ценности продукта по сравнению с естественным (исходным) содержанием введены дополнительно, отдельно или в комплексе молочный белок, витамины, микро- и макроэлементы, пищевые волокна, полиненасыщенные жирные кислоты, фосфолипиды, пребиотики.



- Введено новое понятие «частично обезжиренное сухое молоко», позволяющее выпускать сухой молочный продукт, в котором массовая доля сухих веществ молока составляет не менее 95%, массовая доля молочного белка в сухих обезжиренных веществах молока – не менее 34% и массовая доля молочного жира – более 1,5%, но менее 26%.
- Введено понятие «национальный молочный продукт», которое позволит защитить традиционные молочные продукты, имеющие наименование, исторически сложившееся на территории государства – члена Таможенного союза и Единого экономического пространства, определяемое особенностями технологии его производства, сырьем, составом используемой при его производстве закваски и (или) наименованием географического объекта (места распространения соответствующего молочного продукта).
- Не допускается использование консервантов при изготовлении зерненого творога и творожной массы.
- Ужесточены требования к сырому молоку в части предельно допустимого содержания в нем остаточных количеств антибиотиков – левомицетина (хлорамфеникола), стрептомицина и тетрациклиновой группы (вступают в силу с 1 июля 2015 года).
- Отдельные показатели безопасности и идентификации приведены в соответствие международным стандартам и отличаются от таковых в российском национальном законодательстве, например жирность сухого цельного молока, сливок; обязательный контроль микрофлоры в твороге, произведенном любым способом, с любым сроком годности, в том числе замороженном; массовая доля жира в мороженом пломбир. Введены требования к показателям содержания в молоке, молочных и других продуктах меламина и диоксида (в случае обоснованного предположения их наличия), ужесточены требования безопасности, касающиеся стафилококковых токсинов в мягких сырах и т.д.
- Отдельные показатели молочной продукции приведены в соответствие Единым санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) Таможенного союза. Например, содержание антибиотиков во всей молочной продукции (так же как и в сыром молоке, ужесточен контроль содержания остаточных количеств левомицетина (хлорамфеникола), тетрациклина и стрептомицина), отдельные показатели идентификации продуктов детского питания, в частности содержание сахаров.
- Изменены формы и схемы оценки (подтверждения) соответствия молока и молочной продукции. Не требуется обязательная сертификация молочной продукции, установлены только такие формы, как декларирование соответствия и государственная регистрация (продукты нового вида, лечебного и диетического питания, продукты детского питания). Введена ветеринарно-санитарная экспертиза сырого молока, сырых сливок и отменена необходимость оформления деклараций на молочное сырье: молоко сырое, сливки сырые и молоко сырое обезжиренное. Введена обязательная регистрация всех производственных объектов, осуществляющих приемку, хранение и переработку сырого молока, сырых сливок.

В соответствии с техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции», как и в соответствии с национальным регламентом, по-прежнему не допускается использовать название молочного продукта в маркировке молокосодержащего продукта, разрешено замещать молочный жир (до 50%) заменителем молочного жира, а также использовать белок немолочного происхождения, но только не в целях замены молочного белка. Не допускается использование понятий, установленных техническим регламентом для молочных продуктов (слов и части слов, входящих в эти понятия, их различных сочетаний), в наименованиях товарных знаков при маркировке молокосодержащих продуктов на их этикетках, в рекламных или иных целях, чтобы не вводить потребителя в заблуждение. Например, для таких продуктов не могут быть использованы названия «Сметанка», «Творожок» и т.п.

Порядок государственного надзора за исполнением требований технических регламентов самостоятельно определяется членами Таможенного союза.



В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2013 года №745 «Об уполномоченных органах Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» определены органы, осуществляющие государственный контроль в рамках своих полномочий: Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Росалкогольрегулирование и другие страны, уполномоченные на осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора, государственного ветеринарного надзора в пределах своей компетенции.

В связи с изменениями, произошедшими за последние годы в федеральном законодательстве, в том числе в части ограничения контрольных полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти, на отечественном потребительском рынке снизилось количество проверок предприятий всех форм собственности, что создало благоприятные условия для развития бизнеса. В то же время значительно число фактов выпуска низкокачественной продукции, а также предоставления потребителям недостоверной информации о товаре (неправильная маркировка, несоблюдение сроков годности и т.д.). Это подтверждают проводимые в рамках программ по защите прав потребителей исследования, общественные организации, передачи на телевидении, публикации в прессе и сети Интернет, которые посвящены некачественной и фальсифицированной продукции, не только вводящей людей в заблуждение относительно своих потребительских свойств, но и наносящей ущерб их жизни и здоровью.

Прежде всего такая ситуация вызвана тем, что некоторые производители, стремясь минимизировать отпускные цены, могут снижать требования к качеству сырья и технологических процессов, в результате чего прибыль от реализации некачественных товаров значительно превышает возможные штрафы. Организации торговли в свою очередь стремятся закупать товары с учетом критериев низких цен, а для скоропортящихся продуктов еще и с удлинённым сроком годности. С целью такого удешевления не в лучшую сторону меняется технология производства продукции, нарушаемая недобросовестными производителями, которые используют синтетические красители, ароматизаторы, подсластители, стабилизаторы, консерванты и другие вспомогательные компоненты, в том числе генно-модифицированные организмы. Большая часть продукции пищевой промышленности выпускается по техническим условиям, которые изначально предполагают упрощенные технологии и максимально дешевое сырье, в итоге получаемый продукт отличается низкими потребительскими качествами, не обеспечивая человеку здоровое и сбалансированное питание.

Однако было бы неправильным утверждать, что нормативная база в сфере технического регулирования не содержит необходимых требований к безопасности продукции! Российские требования к продовольственному сырью и пищевым продуктам зачастую более жесткие, чем требования соответствующих национальных стандартов ведущих в экономическом отношении государств, а также требования ЕС, Комиссии Кодекс Алиментариус, стандарты Европейской экономической комиссии и стандарты на пищевые продукты Международной организации по стандартизации (ИСО). Кроме того, возрастает роль стандартизации в сфере агропромышленного комплекса: хотя технические регламенты и регулируют безопасность продукции и выполняют задачу не ввести потребителя в заблуждение, характеристики продукции закладываются именно в стандартах, как национальных, так и межгосударственных. Механизм такой стандартизации можно использовать для создания условий, позволяющих поддерживать добросовестных производителей.

Необходимо отметить: несмотря на добровольность применения стандартов, их статус значительно повышается в связи с включением в перечни стандартов к техническим регламентам Таможенного союза, обеспечивающих их выполнение. Применяемые на добровольной основе национальные и межгосударственные стандарты должны на практике стать доказательной базой технических регламентов Таможенного союза и необходимы для оценки соответствия.

С целью оперативного мониторинга необходимых изменений нормативной базы и с целью влияния на принятие соответствующих решений Министерство сельского хозяйства Российской Федерации имеет своих представителей в профильных технических комитетах по стандартизации, по качеству различных видов пищевой продукции.



Важно отметить, что в целях выполнения Комплексного межведомственного плана мероприятий по реализации Концепции развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года Минсельхозом России разработана и утверждена отраслевая программа стандартизации по приоритетным направлениям обеспечения безопасности и повышения конкурентоспособности продукции аграрно-промышленного комплекса, в том числе развития органического сельского хозяйства, обеспечения безопасности и качества продовольственной продукции. Разработка технических регламентов способствует активизации необходимых для их выполнения стандартов. В качестве примера можно привести подготовительную работу над Федеральным законом от 12 июня 2008 года №88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», которая выявила необходимость разработать более 100 национальных стандартов (методы определения сухого молока в молоке питьевом, добавленные компоненты (для многокомпонентных молочных продуктов), содержание в молочных продуктах красителей, стабилизаторов и т.д.) практически по всему ассортименту вырабатываемой продукции; также пришлось переработать 35 национальных стандартов на продукцию.

Показателен также пример действия стандартов во взаимосвязи с техническим регламентом в части обеспечения добросовестной конкуренции. В техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции» предусмотрена статья, устанавливающая следующие требования к маркировке мяса и мясной продукции: не допускается маркировка с использованием названий, тождественных или сходных с названиями продукции с уже установленными стандартами, например «Докторская», «Любительская», «Московская», «Зернистая», «Молочная» и т.д. Таким образом, колбаса «Докторская» может быть выпущена только в соответствии с требованиями действующих межгосударственных или национальных стандартов (ГОСТ Р). Необходимо отметить, что сегодня в продаже встречаются различные варианты «докторских» колбас, изготовленных с отступлением от требований ГОСТов! Приобретая такой товар в расчете на его высокое качество, потребители сталкиваются с тем, что в его состав входят соевые белки, мясо птицы механической обвалки, каррагинаны и другие ингредиенты, которые не предусмотрены стандартом «докторской» и дискредитируют мясную промышленность в глазах покупателя.

Введение в действие технического регламента Таможенного союза обяжет российских и зарубежных производителей соблюдать ингредиентный состав продукта в случае использования привычных для российского потребителя названий. При изготовлении мясной продукции не по ГОСТу, а, например, по техническим условиям (ТУ) может использоваться другой состав разрешенных ингредиентов, информация о которых должна быть размещена на упаковке, а само название – не вызывать ассоциаций с названиями ГОСТа. Это только один из примеров положительного воздействия технического регламента и взаимосвязанных с ним стандартов на агропродовольственный рынок; действие же всей комплексной системы технического регулирования, безусловно, будет иметь положительный эффект для всех участников агропродовольственного рынка: предприятий пищевой промышленности, торговых организаций и потребителей.

В заключение важно перечислить основные задачи Минсельхоза России в сфере технического регулирования на ближайшую перспективу:

- разработка нормативно-правовой базы для внедрения принятых технических регламентов Таможенного союза, относящихся к компетенции Министерства;
- совместная подготовка с Евразийской экономической комиссией, отраслевыми союзами и ассоциациями методических рекомендаций по применению в РФ принятых технических регламентов Таможенного союза, относящихся к компетенции Министерства;
- активная работа над проектами технических регламентов совместно с экспертным сообществом;
- совместная подготовка с отраслевыми союзами и ассоциациями предложений о разработке новых технических регламентов Таможенного союза.