



## Государственная политика продовольственной безопасности и техническое регулирование в рыбной отрасли

Л.Б. Мухина – Национальный центр качества и безопасности рыбной продукции (Санкт-Петербург)

**П**роведение административной реформы и введение нового законодательства по техническому регулированию принципиально меняют жизнь отечественной рыбной отрасли, перспективы ее развития.

Одной из приоритетных задач, которую пытается решить государство, является совершенствование системы безопасности и контроля пищевой продукции в Российской Федерации. По мнению европейских экспертов (*Райх, Нойштцер, 2003*), в России на текущий момент регулирование в сфере безопасности пищевой продукции базировалось преимущественно на системе дорыночного контроля (широкая обязательная сертификация, регистрация новых продуктов), что, безусловно, не соответствовало международным нормам.

До административной реформы рыночный контроль пищевой продукции осуществлялся в России различными, независимыми друг от друга инспекционными службами соответствующих министерств. Несмотря на сотрудничество, на всех административных уровнях непосредственно на стадии контроля отмечались дублирование и нечеткость в разграничении полномочий. При этом количество фальсифицированной пищевой продукции в России в 2003 г. достигало 60 %. Это в несколько раз больше соответствующего европейского показателя. Один этот факт уже свидетельствовал против существующей системы контроля, которая оказалась не только не эффективной, но и вредной для экономики России. При такой системе создавались препятствия для входа на рынок новой (российской и международной) продукции, происходило удорожание этого процесса, стимулировался поиск обходных путей, развивалась коррупция.

В соответствии с ФЗ «О техническом регулировании», вошедшим в силу с 1 июля 2003 г., основными стратегическими направлениями новой государственной политики являются «дерегулирование» и «дебюрократизация». Стратегия дерегулирования не предполагает устранения государства из экономики, она лишь четко определяет зоны компетенции федеральной власти, закрепляет ее полномочия и обязательства законодательно.

Правовая и административная реформы проводятся Правительством одновременно – для обеспечения максимальной свободы частного предпринимательства на здоровой основе. Кардинально отделяется правовая законодательная сфера, которая закрепляется за федеральными министерствами; контрольно-надзорная деятельность сосредотачивается в сфере деятельности федеральных служб соответствующих министерств. Дублирование функций государственных органов, в том

числе контрольно-надзорных, становится одним из центральных вопросов проводимой административной реформы.

Основные идеи административной и законодательной реформ сводятся к следующим основным моментам (*Данилов-Данильян, 2003*):

1. Осуществление государственного регулирования и контроля безопасности, а не качества производимой продукции; переход от дорыночных форм контроля к контролю на рынке;

2. Введение в жизнь принципа технического регулирования, разработка системы горизонтальных и вертикальных (отраслевых) регламентов, объединяющих требования безопасности, разбросанных в настоящее время по множеству документов; придание техническим регламентам статуса законов или постановлений Правительства.

Таким образом, одной из главных задач реформы является повышение гарантий безопасности. Для этого государство уходит из сферы контроля качества продукции и, соответственно, урезает поле контроля над бизнесом (*Попов, 2002*). Одновременно это дает возможность сконцентрировать усилия по достижению требований к безопасности производства продукции, наладить реальный контроль за их исполнением. Устранение качества из числа контролируемых позиций позволит сохранить рынок дешевых товаров невысокого качества из низших ценовых ниш.

Из имеющейся нормативной базы требования по безопасности выделяются в свод особых документов – технических регламентов. В настоящий момент идут работы по формированию новой правовой базы, разработке общих горизонтальных технических регламентов и регламентов по отдельным пищевым отраслям с требованиями безопасности к процессам и конечной продукции. Их особенностями является то, что они будут федеральными законами прямого действия, в них будут содержаться исчерпывающие перечни требований безопасности (закрытость списка требований), предъявляемых государством к объектам технического регулирования.

Закрытость списка требований принципиальна (*Рубцов, 2002*), она открывает реальную возможность устранить дублирование регламентации и проверок, ставшее подлинным бедствием для частного предпринимательства и бюджета страны. Принцип «прямого действия» диктуется необходимостью ликвидации избыточности, запутанности и противоречивости отечественной нормативной базы. С этой целью в ФЗ «О техническом регулировании» было проведено разделение нормирова-

**Закрытость списка требований безопасности принципиальна, она открывает реальную возможность устранить дублирование регламентации и проверок, ставшее подлинным бедствием для частного предпринимательства и бюджета страны.**



ния по следующим категориям: обязательные требования к продукции и услугам, направленные на обеспечение безопасности (через технические регламенты), и требования, которые предприятия вправе применять на добровольной основе в целях повышения качества и конкурентоспособности своей продукции и услуг (через добровольные национальные стандарты).

С момента вступления в силу ФЗ «О техническом регулировании» ГОСТы сохраняют свою обязательность исключительно в отношении требований по безопасности и только до вступления в силу соответствующих регламентов. В регламентах устаревшие требования будут отменены, пересмотрены и гармонизированы с международными нормами (в той мере, в какой это соответствует интересам национальной экономики). Национальные стандарты должны разрабатываться вслед за регламентами (поскольку требования стандартов не могут быть ниже требований регламентов).

С 1 июля 2003 г. контрольно-надзорные органы уже не имеют права контролировать параметры качества, они утратили право издавать новые нормативные акты обязательного характера. Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии в соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» преобразован в Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии с передачей своих функций по принятию нормативных правовых актов Министерству промышленности и энергетики.

Вступивший в силу закон «О техническом регулировании» в полной мере начнет работать только с принятием технических регламентов, которые должны быть разработаны в течение 7 лет. Никаких крупных специальных этапов в этой реформе не предусмотрено. Вместе с тем определенным этапом будет принятие каждого из технических регламентов. Разработка регламентов – это существенный, но не единственный этап строительства новой системы технического регулирования: необходимо принять еще 18 постановлений Правительства, устранить противоречия с ФЗ «О техническом регулировании» в 119 действующих федеральных законах и 847 постановлениях Правительства.

Для подготовки проектов технических регламентов Экономической рабочей группой при Администрации Президента созданы и работают экспертные советы, включающие представителей бизнеса, контрольно-надзорных органов, науки. Экономическая рабочая группа форсирует эту работу, и пищевая промышленность является в ней одним из главных приоритетов.

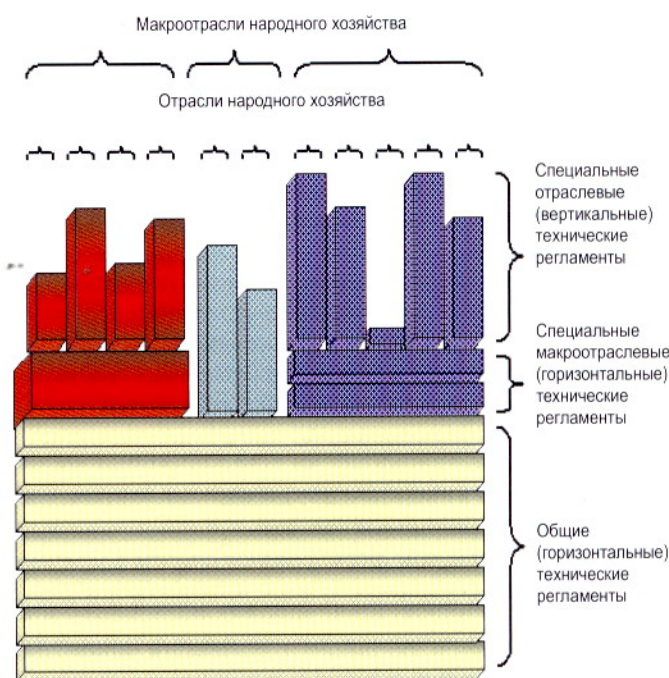
В 2003 г. закончена работа экспертной группы по проекту «Координация блоков технических регламентов для приоритетных отраслей пищевой промышленности». В эту работу были включены специалисты, входящие в состав союзов и объединений рыбопромышленников, а также непосредственно занятые в процессе производства рыбной продукции. Возглавили работу специалисты ФГУ «Нацрыбкачество». По мнению экспертов, для создания блока технических регламентов в пищевой отрасли в России может быть использован опыт стран ЕС в части разделения документов, содержащих обязательные требования, на «горизонтальные», содержащие требования для всей пищевой промышленности, и «вертикальные», содержащие требования к отдельным видам пищевых продуктов, что отражено на схеме построения всего блока технических регламентов (Петров, 2003).

Проведя всесторонний анализ международного пищевого законодательства, экспертная группа остановилась на необходимости разработки 8 горизонтальных технических регламентов, общих для всех пищевых отраслей. Предполагается, что они будут иметь следующие рабочие названия и регулировать следующие обязательные вопросы:

**1. Общие принципы государственного регулирования в области обеспечения безопасности пищевых продуктов и кормов:**

- общие принципы государственной политики обеспечения безопасности пищевых продуктов и кормов в РФ; система контроля «от поля – до стола»;
- категории пищевых продуктов и кормов, включая новые продукты и продукты генной инженерии; оценка соответствия для новых продуктов и порядок ее проведения;
- порядок установления норм безопасности для пищевых продуктов и кормов, общие подходы к оценке и предупреждению рисков. Создание научного органа по оценке рисков в продовольственной сфере;
- общие правила официального контроля пищевых продуктов и кормов;
- оценка соответствия пищевых продуктов и кормов;
- ответственность участников отношений, регулируемых настоящим законом, включая вопросы безопасного обращения продовольственных товаров и кормов на рынке;
- порядок возмещения вреда, причиненного использованием продукции, не соответствующей требованиям технического регламента;
- система быстрого предупреждения, менеджмент кризисных ситуаций и чрезвычайные ситуации;
- общие принципы определения сроков годности продукции.

Схема построения всего блока технических регламентов



**В мае 2004 г. распоряжением Рабочей группы Администрации Президента образован отраслевой экспертный совет по разработке проекта технического регламента «Рыба, нерыбные объекты промысла и продукты их переработки. Производство и обращение». Данный технический регламент рыбной отрасли был включен в перечень приоритетных законодательных актов.**

**2. Гигиена процессов производства, хранения, транспортировки, реализации и утилизации пищевых продуктов:**

- общие гигиенические требования к производству, хранению, транспортировке, реализации и утилизации пищевых продуктов;
- требования к территории (планировке, конструкции);
- требования к помещениям (включая водоснабжение и канализацию, освещение, производственные и вспомогательные помещения);
- требования к передвижным и / или временным помещениям (павильоны, ларьки, передвижные транспортные средства для торговли продуктами питания);
- требования к транспорту, оборудованию, инвентарю, таре и их санитарной обработке;
- требования к пищевым отходам;
- требования к личной гигиене сотрудников;
- требования к обучению персонала;
- требования к утилизации пищевых отходов;
- требования к программам санитарной обработки и повышению квалификации специалистов;
- требования к экологической безопасности пищевых производств.

**3. Маркирование и этикетирование пищевых продуктов и кормовых средств:**

- общие правила упаковки, маркировки и этикетирования упакованных пищевых продуктов, включая идентификацию партии, к которой относится пищевой продукт;
- информация для потребителя;
- о презентации и рекламе;
- классификация видов упаковок;
- информация о наличии генномодифицированных продуктов.

**4. Требования безопасности материалов и средств, контактирующих с пищевыми продуктами и кормами:**

- основные требования безопасности материалов и средств, контактирующих с пищевыми продуктами;
- порядок установления предельно допустимых норм выделения вредных веществ из материалов, контактирующих с пищевыми продуктами.

**5. Требования безопасности пищевых продуктов для особых категорий потребителей:**

- классификация продуктов для особых категорий потребителей;
- порядок отнесения к указанным группам продукции;
- порядок разрешения использования пищевых продуктов для питания особых категорий потребителей;
- общие требования к данным видам пищевых продуктов;
- требования к сырью и процессам производства;
- особенности упаковки, маркировки и этикетирования.
- оценка соответствия.

**6. Требования к пищевым добавкам:**

- классификация пищевых добавок;
- основные принципы формирования списков разрешенных и запрещенных пищевых добавок, включая процедурные вопросы;
- порядок внесения дополнений и изменений в перечни разрешенных и запрещенных добавок;

- упаковка и специальная маркировка упакованных пищевых добавок.

**7. Требования к загрязнителям пищевых продуктов:**

- общие требования безопасности пищевых продуктов;
- перечень и допустимые уровни концентрации вредных примесей и загрязнителей (включая токсичные элементы, пестициды, микробиологические и прочие загрязнители); порядок внесения дополнений и изменений в перечень.

**8. Требования безопасности кормов, комбикормов, кормовых добавок и сырья для производства кормов:**

- общие требования безопасности продукции;
- санитарно-ветеринарные требования безопасности производства;
- нормирование показателей безопасности;
- упаковка, маркировка и этикетирование.

В мае 2004 г. распоряжением Рабочей группы Администрации Президента образован экспертный совет из специалистов рыбной отрасли по разработке проекта технического регламента «Рыба, нерыбные объекты промысла и продукты их переработки. Производство и обращение». Первая редакция этого регламента была разработана под руководством специалистов ФГУ «Нацрыбкачество» на общественных началах еще в 2003 г. и уже прошла широкое обсуждение среди специалистов отрасли. В 2004 г. данный технический регламент рыбной отрасли был включен в перечень приоритетных законодательных актов, разрабатываемых Рабочей группой Администрации Президента.

В предлагаемом проекте отраслевого регламента рассматриваются следующие ключевые вопросы:

- требования к проектированию и строительству береговых рыбоперерабатывающих предприятий, рыбодобывающих и рыбоперерабатывающих судов;
- официальное разрешение на производственную деятельность (вылов, переработка, хранение, транспортировка, продажа рыбы и рыбной продукции); обязанности предприятий;
- перечень, классификация, характеристика объектов технического регулирования (рыба, нерыбные объекты промысла и продукты их переработки), показатели безопасности, актуальные для этой категории продуктов;
- правила документального сопровождения рыбной продукции на стадии обращения, распределения ответственности между производителем, поставщиком, продавцом, правила импорта и экспорта рыбной продукции;
- действия с несоответствующей рыбной продукцией, порядок изъятия, обеззараживания, утилизации, уничтожения;
- требования по обеспечению экологической безопасности окружающей среды при производстве пищевой продукции;
- требования к производству рыбной продукции, ее хранению, транспортированию, реализации: проведению санитарно-гигиенических процедур; к персоналу, обучению; к технологическому оборудованию, инвентарю, таре и упаковке; к воде и льду; к вылову, приему, транспортированию рыбы-сырца и готовой продукции с мест промысла; к заготовке и транспортированию живой рыбы; к сырью, материалам, пищевым добавкам при их приемке на производстве; к разделке и мойке сырья; к производству охлажденной рыбы; к процессу замораживания и размораживания; к посолу, копчению, производству

**Наиболее существенным моментом является невозможность государства напрямую гарантировать населению безопасность выпускаемой на рынок пищевой продукции. Государство может лишь максимально приблизиться к решению этой задачи, взяв на себя функции надзора за эффективностью реализуемой на предприятиях системы собственного контроля.**



рыбного фарша, кулинарных изделий, консервов, пресервов, икры, продукции из нерыбных объектов промысла, кормовой муки; особые требования к подготовке тары, упаковкеванию и маркированию рыбной продукции, условиям хранения, транспортированию и реализации; особые требования к разработке сроков годности рыбной продукции;

- особые требования к продукции аквакультуры.

Первое заседание нового отраслевого экспертного совета прошло 22 июня 2004 г., сразу по завершении Международного информационно-консультационного семинара «Актуальные вопросы технического регулирования и стандартизации в пищевой промышленности», организованного ФГУ «Нацрыбкачество» в Санкт-Петербурге для специалистов всех пищевых отраслей. Экспертный совет заседал в расширенном составе, с участием представителей Рабочей группы при Администрации Президента и коллег из Федерального министерства по защите прав потребителей, продовольствию и сельскому хозяйству Федеративной Республики Германии (BMVEL). Критические высказывания немецких коллег и их опыт по внедрению требований законодательства ЕС на немецких предприятиях оказались очень полезными. В многочасовой беседе выявились важные вопросы, остававшиеся до сих пор в тени.

Наиболее существенным моментом, который должен найти отражение в проекте регламента, является декларированная немецкими коллегами невозможность государства напрямую гарантировать населению безопасность выпускаемой на рынок пищевой продукции. По их мнению, и с этим нельзя не согласиться, государство может лишь максимально приблизиться к решению этой задачи, взяв на себя функции надзора за эффективностью реализуемой на предприятиях системы собственного контроля. Так, в земле Гессен надзорный орган проверяет предприятия только по рабочей документации бесплатно один раз в два года. Выявляемые в системе собственного контроля нарушения, способные, по мнению инспектора, снизить безопасность продукции, являются основанием для проведения дополнительных, теперь уже платных, проверок, включая анализы сырья, полуфабрикатов, готовой продукции.

Эффективность такого подхода в Федеративной Республике Германии определяется абсолютной прозрачностью следования сырья и готовой продукции. Предприятие, выпускающее пищевую продукцию, согласно Регламенту ЕС 178/2002 должно быть в состоянии определить каждого своего поставщика и каждого из клиентов, которому была поставлена продукция, документально это подтвердить при проверке по первому требованию инспектора (в течение 20 мин.). Существенным моментом является то, что европейская маркировка продукции несет информацию, достаточную для ее отслеживания надзорными органами.

Надзорная деятельность на предприятиях Федеративной Республики Германии подкрепляется эффективным мониторингом безопасности пищевых продуктов, реализуемых в торговой сети. Во всех случаях рекламации ответственность за безопасность пищевой продукции в Германии несет ее изготовитель.

Реализация эффективной надзорной практики в России требует модернизации существующей нормативной базы, в первую очередь по микробиологическим показателям. Гигиенические

нормативы СанПиН 2.3.2.1078-01 – это нормативы качества (а не безопасности) продукции на момент ее выпуска с предприятия. Для рыночного контроля необходимы другие показатели и нормативы безопасности. Специалисты ФГУ «Нацрыбкачество» уже подготовили свои предложения по микробиологическим нормативам безопасности рыбной продукции для последнего дня срока годности с учетом международной практики нормирования. В новой российской системе нормирования планируется провести разделение продукции не по технологическим особенностям изготовления, а по наличию или отсутствию стадий, влияющих на ее безопасность, и планируемой тепловой обработке перед употреблением. Разработчики стремятся по возможности заменить нормирование по принципу «отсутствие/присутствие» на количественные нормативы, позволяющие проводить мониторинг безопасности, отслеживать показатели безопасности на рынке в динамике, следить за величиной риска.

В технологическом регламенте рыбной отрасли найдут отражение международные принципы безопасности ведения аквакультуры, в первую очередь производства икры и рыболовочного материала. Руководящими документами для разработчиков регламента в этой области являются «Международный Кодекс здоровья водных животных» (2004 г.) и «Руководство по диагностическим тестам для водных животных» (2003 г.).

Члены отраслевого экспертного совета по разработке технического регламента осознают масштабы своей ответственности, поскольку разрабатываемые меры технического регулирования, сколь бы совершенны они ни были, представляют собой барьеры для бизнеса. И в то же время эти меры необходимы для контроля состояния отрасли и рыночных отношений, они могут и должны стать надежным и прочным базисом конкурентоспособности отечественной рыбной продукции.

**Mukhina L.B.**

#### **The state politics for food safety and technical regulation in fisheries**

*New administrative reform and legislation on technical regulation would change domestic fisheries and prospects for its development fundamentally.*

*One of state foreground tasks is perfecting the system of food safety and control in the Russian Federation. In European experts' opinion, the regulation of food safety in present-day Russia is based on the system of pre-market control (prevalent obligatory certification, registration of new products). Such state of affairs does not agree with international norms.*

*For realizing effective supervision practice in Russia, it is necessary to update the regulatory base, first of all microbiological indices. Specialists of FSU "Natzrybkachestvo" have drawn their proposals on microbiological standards of fish production safety on the last day of useful life that conform with international normalization practice. According to new Russian normalization system, it is planned to divide production into groups considering presence/absence of stages influencing its safety, and planned cooking method rather than processing methods. The formers, where possible, aim to replace "presence/absence" normalization by quantitative standards which allow to control safety, monitor the dynamics of safety indices and risk level.*