



Петр РАСТОРГУЕВ, Ирина ПОЧТОВАЯ

*Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси,
Минск, Республика Беларусь
e-mail: agrecinst@mail.belpak.by*

УДК 63-021.66+664-021.66(4)ЕС
<https://doi.org/10.29235/1818-9806-2024-5-58-68>

Развитие стратегии регулирования качества и безопасности пищевой и сельскохозяйственной продукции в ЕС

Выявлены особенности и тенденции формирования современной системы регулирования качества и безопасности пищевой и сельскохозяйственной продукции в ЕС. Определены ключевые этапы ее развития и основные стратегические документы в данной области, проанализированы эволюция целей и методы реализации европейской политики регулирования качества и безопасности агропродовольственной продукции.

Ключевые слова: качество и безопасность продукции, сельскохозяйственная продукция, пищевая продукция, регулирование качества и безопасности.

Petr RASTORGOUEV, Irina POCHTOVAYA

*Institute of System Researches in the Agroindustrial Complex
of the National Academy of Sciences of Belarus,
Minsk, Republic of Belarus
e-mail: agrecinst@mail.belpak.by*

Development of quality and safety regulation strategy for food and agricultural products in the EU

The features and trends of quality and safety regulation system for food and agricultural products in the EU are identified. Key stages of its development and the main strategic documents in above mention area are determined. Analysis of the goals and methods of European regulation policy of the agri-food products quality and safety has been carried out.

Keywords: product quality and safety, agricultural products, food products, quality and safety regulation.

© Расторгуев П., Почтовая И., 2024

Введение

Важным аспектом целенаправленного регулирования, равно как и непосредственно практической реализации, независимо от выбранной сферы воздействия является наличие системообразующего отраслевого документа, формирующего стратегию, концепцию в определенной предметной области и содержащего основополагающие векторы ее реализации. В данной связи практическую значимость представляет изучение европейской практики программно-целевого регулирования качества и безопасности сельскохозяйственного сырья и пищевой продукции в контексте выявления приоритетов, инструментария и механизмов.

Основная часть

На основе исследования выявлено, что на первоначальном этапе становления единого европейского рынка политика регулирования качества и безопасности продукции как таковая не была сформулирована. Первым документом, который содержал концептуальные направления в данной предметной области, была так называемая «Зеленая книга» 1997 г. – «Основополагающие принципы законодательства о пищевых продуктах в Европейском союзе» (The general principles of food law in the European Union. Commission Green Paper) [1].

В данном документе обозначены шесть целей, на достижение которых направлено продовольственное право:

- 1) обеспечение высокого уровня защиты здоровья населения, безопасности потребителя;
- 2) обеспечение свободного обращения товаров на внутреннем рынке;
- 3) обеспечение формирования законодательства на основе научных данных и оценки рисков;
- 4) обеспечение конкурентоспособности европейской промышленности и улучшения ее экспортных перспектив;
- 5) возложение ответственности за безопасность пищевых продуктов на промышленность, производителей и поставщиков с использованием системы анализа рисков и критических контрольных точек (Hazard Analysis Critical Control Points Systems, HACCP), которые должны подкрепляться эффективным официальным контролем и правоприменением;
- 6) обеспечение согласованности, рациональности и удобства законодательства.

Также предусмотрена необходимость поиска и установления баланса в развитии и применении:

законодательства, содержащего не только общие, но и более детальные положения;

обязательного регулирования и использования добровольных инструментов обеспечения качества и безопасности продукции;

горизонтальных и вертикальных требований и правил относительно конкретных категорий пищевых продуктов.

Например, в отношении регулирования качества продукции, т. е. тех аспектов, которые не относятся к защите здоровья (ряд таких вопросов может быть решен за счет сертификации способов производства продукции и др.), акцент сделан на использовании добровольных инструментов [1].

Следует отметить, что в этом документе обозначен подход «От фермы к столу» как стратегия, охватывающая всю продовольственную цепь для достижения вышеназванных целей, а также заложен принцип ответственности субъектов первичного звена производства, даны гармонизированные определения «пищевые продукты», «размещение на рынке», указано на целесообразность вовлечения общественности в обсуждение продовольственного права, необходимость обеспечения независимости, объективности, эквивалентности и эффективности официальных систем контроля в странах – членах ЕС.

В последующем (2008 г.) «Зеленая книга» была отредактирована преимущественно в части схем качества, требований сбыта и торговли. Предложения Европейской Комиссии (ЕК) по развитию обозначенного вопроса сводились к следующим направлениям:

упростить стандарты сбыта, разработать условия маркировки и ввести обязательное указание места производства сельскохозяйственной продукции;

усовершенствовать практику применения географических указаний (PDO и PGI), схем сертификации органических продуктов [2, 3].

Следует отметить, что в «Зеленой книге» в контексте качества продукции подразумеваются преимущественно методы ведения сельского хозяйства, место выращивания и другие аналогичные факторы как условия обеспечения производства продукции с заданным уровнем характеристик.

Дальнейшим этапом развития европейской системы регулирования качества и безопасности продукции стало принятие в 2000 г. «Белой книги по безопасности пищевых продуктов» (White Paper on Food Safety), в которой особое внимание было уделено повышению эффективности систем контроля [4, 5].

Общими принципами европейской политики безопасности пищевых продуктов определены:

комплексный подход к разработке и принятию решений;

четкое определение роли всех заинтересованных субъектов продовольственной цепи (производители кормов и продуктов питания, фермеры, компетентные органы стран-членов и третьих стран, ЕК, потребители);

обеспечение субъектами хозяйствования прослеживаемости кормов, продуктов питания и их ингредиентов;

последовательность, эффективность и динамичность продовольственной политики, способной оперативно реагировать на риски и адаптироваться к изменениям;

формирование политики безопасности продукции на основе анализа рисков (оценка, управление и информирование);

формирование политики безопасности продукции на основе научных данных;

допустимость применения принципа предосторожности в управлении рисками [5].

Акцент в данном документе сделан на таких инструментах, как:

учет и анализ информации;

мониторинг эффективности реализации предусмотренной политики и принимаемых мер (интеграция существующих систем, функционирование в режиме реального времени, оперативность обмена сведениями);

система быстрого оповещения (охват всех продуктов питания и кормов);

исследования в области безопасности пищевых продуктов (передовые технологии производства, безопасные методы производства и распределения пищевых продуктов, оценки загрязнения и химических рисков, а также их воздействия, роль пищевых продуктов в укреплении здоровья потребителей и др.);

научное сотрудничество и аналитическая поддержка (координация в области научной информации, централизованное управление справочными лабораториями и др.);

информационное обеспечение потребителей: быстрый и легкий доступ к данным (реализация принципа прозрачности посредством предоставления ответственности информации о научных рекомендациях, результатах контроля, рисках), консультирование по различным аспектам безопасности пищевых продуктов и их обсуждение с привлечением всех стейкхолдеров;

маркировка продукции (информация о характеристиках товара, определяющих его выбор, состав, хранение и использование, отдельных категорий пищевых продуктов, продукции с генетически модифицированными организмами (ГМО) и без них и т. д.).

Мерами, направленными на обеспечение безопасности пищевых продуктов на основе более скоординированного и комплексного подхода, определены:

создание Европейского органа по безопасности пищевых продуктов, ответственного за независимые научные консультации по всем аспектам безопасности пищевых продуктов, работы систем быстрого оповещения и информирования о рисках;

совершенствование нормативно-правовой базы, охватывающей все аспекты продуктов питания «От фермы к столу»;

оптимизация системы контроля на основе единых принципов и конкретизации полномочий соответствующих органов ЕС и его стран-членов;

создание широкой системы информирования потребителей для формирования доверия и обеспечения осознанного выбора;

развитие сотрудничества на международном уровне (рис. 1).



Рис. 1. Основные принципы и направления реализации европейской политики безопасности пищевых продуктов 2000 г. (выполнен по [5])

Следует отметить, что данным документом конкретизирован перечень приоритетных мер (более 80) и период их реализации [5].

Как следствие, в 2002 г. был создан специальный независимый орган по оценке рисков – Европейское агентство по безопасности пищевых продуктов (European Food Safety Authority, EFSA) в соответствии с Регламентом ЕС № 178/2002, который стал основополагающим документом в области регулирования безопасности пищевых продуктов, сформировав основы продовольственного права (General Food Law) [6].

Исследование показало, что основное преимущество создания данного органа заключается именно в независимости оценки рисков, что позволяет принимать решения как в области конкретных нормативов, так и в целом относительно

политики безопасности продукции, исходя из объективных научных данных, а также устранить такой фактор, как продвижение интересов отдельного государства-члена.

В дальнейшем аналогичные функции были официально закреплены и за определенными ведомствами (компетентными органами) стран-членов, в некоторых из них созданы специальные ведомства.

При этом следует отметить разделение на европейском уровне функций оценки и управления рисками. Так, в компетенции EFSA – оценка рисков и информирование о них, ЕК и Совета ЕС – управление рисками.

Регламентом ЕС № 178/2002 сформулирован ряд принципов и требований пищевого законодательства ЕС. Как показал анализ, в отличие от более ранних концепций, в нем сделан акцент на всестороннем и комплексном подходе к безопасности пищевых продуктов. Например, говорится о необходимости учитывать не только безопасность пищевых продуктов, но и кормов, материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами и др. при формировании пищевого законодательства. В числе основополагающих принципов выделены: анализ рисков, предупреждающий подход, защита интересов потребителей, прозрачность [6, 7].

В дополнение к этому следует отметить принятые в 2004 г. документы в рамках так называемого Пакета гигиены, которые сформировали блок фундаментальных требований к системе обеспечения безопасности продовольственных товаров на европейском рынке, включая импортные. Это регламенты Европейского парламента и Совета № 852/2004, 853/2004, 854/2004 (отменен с 2019 г.) [8–10]. Эти документы не являются стратегическими, концептуальными по своему содержанию, но формируют как политику регулирования, так и методологию ее реализации в обозначенной области.

Дальнейшим этапом практической реализации политики регулирования в области качества агропродовольствия является принятие в 2010 г. «Пакета качества» (Quality Package), который представляет собой систематизированный свод как существовавших ранее, так и новых мер преимущественно в части маркировки и знаков происхождения [11].

Непосредственно относительно концептуального подхода следует отметить стратегию ЕК 2020 г. «От фермы к столу» (A Farm to Fork Strategy) для создания справедливой, здоровой и экологически чистой продовольственной системы, которая наряду с другими содержит ряд мер в области регулирования качества и безопасности продукции [12]. Названная стратегия лежит в основе европейского «Зеленого курса» (European Green Deal) [3].

Стратегия включает несколько целевых задач до 2030 г., касающихся сельского хозяйства:

– сокращение:

использования химических пестицидов на 50 %;

продаж противомикробных препаратов, используемых для сельскохозяйственных животных и аквакультуры на 50 %;

использования удобрений на 20 %;

– увеличение доли сельскохозяйственных угодий под органическим земледелием как минимум до 25 % [12, 13].

В целом стратегия «От фермы к столу» представляет собой совокупность двух мер общего характера и двадцати пяти в рамках четырех направлений:

устойчивое производство продуктов питания;

устойчивые переработка и распределение (оптовая и розничная торговля, общественное питание и др.) пищевых продуктов;

устойчивые потребление продуктов питания и содействие переходу на здоровое питание;

сокращение потерь и отходов пищевой продукции (рис. 2).

Так, в числе мероприятий Генерального управления Европейской комиссии по здравоохранению и безопасности пищевых продуктов (Directorate-General for Health and Food Safety, DG SANTE), которое является ответственным за разработку политики обеспечения безопасности продукции, а также осуществляет мониторинг реализации законодательства ЕС в данной области в рамках стратегии «От фермы к столу», предусмотрены:

пересмотр законодательства (директив) по устойчивому использованию пестицидов, о кормовых добавках, информации о пищевых продуктах для потребителей;

проведение 3-й ежегодной конференции по Стратегии с широкомасштабной коммуникацией, включая дни науки об устойчивых продовольственных системах;

запуск мультимедийной кампании по вопросам устойчивости продовольственных систем, ориентированной на молодежь, семьи и др.

В мероприятиях 2023 г. акцент также был сделан на мерах по снижению использования пестицидов химического происхождения, повышению доступности достоверных данных об использовании пестицидов в ЕС, пересмотре законодательства о защите животных (условия содержания, транспортировки, уоя и др.), а также регулирующих документов о пищевых продуктах в части информирования потребителей с целью предоставления им возможности делать выбор в пользу здоровых продуктов питания и др. [3].

С точки зрения приоритетного инструментария можно выделить следующие этапы подходов к регулированию и обеспечению безопасности пищевой продукции:

законодательное установление нормативов безопасности, оценка соответствия продукции, недопущение к реализации;

акцент на превентивных мерах, анализе рисков;



Рис. 2. Комплекс мер в рамках стратегии «От фермы к столу» (выполнен по [12])

вовлечение всех субъектов продовольственной цепи, прослеживаемость, усиление научного обеспечения анализа рисков;

глобализация европейских требований к безопасности продукции, повышенные роли общественности в формировании политики в обозначенной области регулирования, акцент на органическом производстве и отдельных вопросах (пестициды, ГМО), повышение межотраслевой взаимообусловленности при решении вопроса безопасности продукции (во взаимосвязи с проблемами устойчивой продовольственной безопасности, здорового питания, экологии и др.).

При этом следует отметить, что приоритетным инструментом относительно качества продукции на всех этапах являются «схемы качества», которым в ЕС с 1992 г. уделяется особое внимание. Под ними подразумеваются традиционный производственный процесс, обеспечивающий получение продукции определенного качества, и (или) обусловленность качества конкретной географической средой производства.

Заключение

Исследование показало, что современная европейская практика регулирования качества и безопасности агропродовольственной продукции формировалась и продолжает совершенствоваться в контексте реализации стратегических целей как общеевропейской аграрной политики, так и новых направлений (методов) непосредственно в области обеспечения качества и безопасности (механизмы прослеживаемости, производство органической продукции, усиление информационного взаимодействия с потребителями и т. д.).

Фундаментом динамичного развития стратегических подходов регулирования качества и безопасности сельскохозяйственной и пищевой продукции в ЕС выступает сопровождение каждого этапа эволюции соответствующими программно-целевыми документами. При этом их характерной чертой является отражение не только новых инструментов, но и существующих направлений, усовершенствованных с учетом фактической ситуации, результатов оценки эффективности функционирования, приоритетов развития.

ПРИМЕЧАНИЕ

Исследование выполнено в рамках ГПНИ «Сельскохозяйственные технологии и продовольственная безопасность», подпрограмма 9.7 «Экономика АПК», НИР 7.3.2 «Разработка методологических подходов регулирования устойчивости национальной продовольственной системы, включая вопросы качества продукции, оптимизации импорта агропродовольственных товаров, обеспечения продовольственной безопасности с учетом социально-экономического положения различных групп населения» (№ ГР 20211004).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. The general principles of food law in the European Union / Commission Green Paper [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-Lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0176:FIN:EN:PDF>. – Date of access: 15.04.2024.
2. Green Paper on agricultural product quality [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-Lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/green-paper-on-agricultural-product-quality.html>. – Date of access: 15.04.2024.
3. European Commission [Electronic resource]. – Mode of access: <https://commission.europa.eu>. – Date of access: 16.04.2024.
4. Safe food for all European consumers: The farm to table principle. 50 years Common Agricultural Policy [Electronic resource] / D. Huygens [et al.] // ResearchGate. – Mode of access: https://www.researchgate.net/publication/236669406_Safe_food_for_all_European_consumers_The_farm_to_table_principle_50_years_Common_Agricultural_Policy. – Date of access: 17.04.2024.
5. White Paper on food safety [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-Lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ceLex%3A51999DC0719>. – Date of access: 15.04.2024.
6. Regulation (EC) № 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-Lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=ceLex%3A32002R0178>. – Date of access: 15.04.2024.
7. Расторгуев, П. В. Тенденции развития системы регулирования качества и безопасности агропродовольственной продукции в Европейском союзе / П. В. Расторгуев, И. Г. Почтовая // Совершенствование организационно-экономических механизмов управления в АПК: вопросы теории и методологии / В. Г. Гусаков [и др.]; под ред. В. Г. Гусакова. – Минск: Ин-т систем. исслед. в АПК НАН Беларуси, 2023. – С. 15–23.
8. Regulation (EC) № 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-Lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=852%2F2004&lang=en&type=quick&qid=1666798475400>. – Date of access: 15.04.2024.
9. Regulation (EC) № 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-Lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0853&qid=1666798506362>. – Date of access: 16.04.2024.
10. Regulation (EC) № 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-Lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0854R%2803%29&qid=1666798534439>. – Date of access: 15.04.2024.
11. An enhanced EU policy to help better communicate the quality of food products [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_1692. – Date of access: 15.04.2024.
12. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-Lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0381>. – Date of access: 16.04.2024.
13. Farm to Fork targets – Progress [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides/farm-fork-targets-progress_en. – Date of access: 15.04.2024.

14. Commission Delegated Regulation (EU) № 2019/625 of 4 March 2019 supplementing Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council with regard to requirements for the entry into the Union of consignments of certain animals and goods intended for human consumption [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-Lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0625&qid=1666791959811>. – Date of access: 16.04.2024.

Поступила в редакцию 22.04.2024

Сведения об авторах

Расторгуев Петр Владиславович – заместитель директора по научной и инновационной работе, кандидат экономических наук, доцент;

Почтовая Ирина Григорьевна – заведующая сектором качества, кандидат экономических наук, доцент

Information about the authors

Rastorgouev Petr Vladislavovich – Deputy Director for Research and Innovative Work, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor;

Pochtovaya Irina Grigorievna – Head of Quality Department, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor