

5 Glukhov, S.G. Organizational and economic mechanism of migration regulation of working-aged rural population (based on the example of the Saratov region), Russia / S.G. Glukhov, M.S. Yurkova, G.G. Kryuchkov, N.V. Providonova // Scientific Papers Series "Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development". - 2020. - Vol. 20. - Issue 1. - P. 221-228.

6 Territorial authority of the Federal State Statistics Service for the Saratov Region [Electronic resource] URL: <http://www.srtv.gks.ru> (date of access: 27.05.2020).

7 Named Russian regions with population growth (2020) [Electronic resource] URL: <http://www.news.mail.ru/society/41455831/?frommail=1> (date of access: 15.05.2020).

8 Chernyaev, A.A. Socio-economic development of rural territories of the Saratov region / A.A. Chernyaev, M.S. Yurkova, A.A. Golubeva, V.I. Trofimova // Problems of agricultural market. - 2018. - No. 4. - P. 189-195.

9 Decree of the Government of the Saratov region dated May 23, 2008 No. 214-P "Concept of the demographic policy of the Saratov region for the period until 2025" (2008) [Electronic

resource] URL: <http://www.docs.cntd.ru> (date of access: 02.08.2019).

10 National project "Demography" in the Saratov Region until 2024 (2018) [Electronic resource] URL: <http://www.saratov.gov.ru/gov/nationprojekt/demography/> (date of access: 14.05.2020).

11 Decree of the Government of the Saratov Region dated February 6, 2019 No. 81-P "On approval of the Integrated Program for the Development of Remote Areas of the Saratov Region for 2019-2021" (2019) [Electronic resource] URL: <http://www.garant.ru> (date of access: 14.05.2020).

12 Iurkova, M.S. Modern mechanisms of efficient forms of rural social and economic relations / M.S. Iurkova, A.A. Golubeva, V.I. Trofimova // Advances in Economics, Business and Management Research // International Scientific Conference "Far East Con". - 2019. - Vol. 47. - P. 810-813.

13 Yurkova, M.S. Ensuring the functioning of mechanisms of effective forms of social and economic relations/ M.S. Yurkova, A.A. Golubeva, N.V. Providonova // Scientific Review: theory and practice. - 2018. - No. 2. - P. 66-75.

МРНТИ 06.51.57
УДК 338.244

**ЗАРУБЕЖНАЯ СИСТЕМА КОНТРОЛЯ БЕЗОПАСНОСТИ
ПИЩЕВОЙ ПРОДУКЦИИ: ОПЫТ ЕС**

**АЗЫҚ-ТҮЛІК ӨНІМДЕРІНІҢ ҚАУІПСІЗДІГІН БАҚЫЛАУДЫҢ ШЕТЕЛДІК ЖҮЙЕСІ:
ЕО ТӘЖІРИБЕСІ**

FOREIGN FOOD SAFETY CONTROL SYSTEM: EU EXPERIENCE

Г.С. НУРТАЗИНА
докторант PhD

*Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан,
Нур-Султан, Казахстан
g.nurtazina@apa.kz*

Г.С. НҰРТАЗИНА
PhD докторанты

*Қазақстан Республикасы Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы,
Нұр-Сұлтан, Қазақстан*

G.S. NURTAZINA
PhD student

*Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan,
Nur-Sultan, Kazakhstan*

Аннотация. Опыт ЕС – одна из лучших зарубежных практик по построению и функционированию государственного управления в области обеспечения безопасности пищевой продукции. В частности, система контроля и надзора за пищевой безопасностью основана на концепции «от фермы до стола» («from farm to fork») и является ключевым фактором функционирования единого рынка Европейского Союза, где во главе угла поставлены вопросы безопасной

нию и функционированию государственного управления в данной области. В частности, система контроля и надзора за пищевой безопасностью в ЕС основана на концепции «От фермы до стола» [1].

С точки зрения функционирования двухуровневой системы управления, государственный контроль и надзор осуществляется двумя уровнями, согласно четкому разделению полномочий между ними. В частности, на наднациональном уровне ЕС осуществляет ряд контрольных и надзорных функций, касающихся обращения пищевой продукции на едином европейском рынке. При этом основные полномочия на наднациональном уровне сосредоточены на законодательном обеспечении системы контроля безопасности пищевой продукции и на проведении контроля и надзора за соблюдением требований законодательства ЕС уполномоченными органами стран-членов ЕС, а также зарубежных стран при поступлении запроса. На национальном уровне уполномоченные органы стран-членов ЕС в области обеспечения безопасности пищевой продукции несут ответственность за обращение пищевой продукции, произведенной в этих странах, включая их перемещение внутри территории ЕС.

В данной статье объектом анализа является система контроля и надзора за безопасностью пищевой продукции ЕС, которая включает защиту здоровья животных и растений, призванную обеспечить ветеринарную и фитосанитарную безопасность [2]. В частности, в статье представлена зарубежная система контроля и надзора безопасности пищевой продукции ЕС на наднациональном уровне. По итогам анализа разработаны рекомендации для повышения эффективности государственного управления.

Материал и методы исследования. В качестве материалов для проведения исследования были использованы научные статьи зарубежных ученых в области управления системой контроля и надзора за безопасностью пищевой продукции. Также материалами послужили законодательные акты Европейского союза, включая регламенты, директивы, различные официальные отчеты и презентации Европейской Комиссии, и международные соглашения, в том числе международные стандарты по безопасности пищевой продукции.

В качестве методов исследования были использованы теоретические, общелогические и абстрактно-логические методы. Среди общелогических методов был ис-

пользован метод дедукции и индукции. Первый метод позволил провести анализ европейской концепции «От фермы до стола» от общего понимания к раскрытию элементов и компонентов данной концепции. Однако в процессе анализа отдельных принципов рассматриваемой концепции метод индукции позволил сделать обратный анализ, который обосновывал и возвращал к общей концепции системы контроля безопасности пищевой продукции в ЕС. Метод контент-анализа использовался для проведения анализа законодательства и других регулятивных документов ЕС. В частности, качественный анализ, где был использован в качестве основного метода.

В целях проведения структурированного анализа системы пищевой безопасности ЕС, включая ветеринарную безопасность, опыт ЕС представлен в трех аспектах: законодательное обеспечение, институциональный состав и основные принципы системы контроля и надзора за безопасностью пищевой продукции и здоровьем животных.

Результаты и их обсуждение. Система контроля и надзора за безопасностью пищевой продукции является ключевым фактором функционирования единого рынка ЕС. Основным компонентом системы контроля и надзора является применение санитарных и фитосанитарных мер (СФС меры). При этом эффективное применение СФС мер обеспечивает свободное перемещение продукции на территории ЕС, что в свою очередь является основой обеспечения продовольственной безопасности в странах ЕС [см. 2]. Поэтому пищевая безопасность в ЕС является фундаментом, на котором обеспечивается свободное движение продукции.

СФС меры направлены на обеспечение здоровья животных (ветеринарные меры) и растений (фитосанитарные и карантинные меры) и безопасности пищевой продукции (санитарные, ветеринарно-санитарные меры). СФС мерами являются все законодательные и нормативные правовые акты в области ветеринарии, фитосанитарии и санитарии, включая все указы, правила, требования и процедуры проведения контроля и надзора, лабораторных испытаний, сертификации и обработку пищевой продукции, связанные с ее заготовкой, производством, переработкой, транспортировкой, хранением, упаковкой и маркировкой, а также методы отбора проб и оценки рисков безопасности пищевой продукции [3].

На наднациональном уровне в ЕС основополагающим пищевым законодательством

является Регламент Европейского Парламента и Европейского Совета №178 от 2002 года [4]. Данный закон предписывает общие принципы и требования к пищевой продукции. Также данным законом учреждено Европейское Агентство по пищевой безопасности (EFSA – European Food Safety Authority) и предусмотрены процедуры, связанные с обеспечением пищевой безопасности. Закон покрывает все стадии продовольственной цепочки, включая производство кормов, первичное производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию пищевой продукции. Также закон является основой законодательства о пищевой продукции и кормах, который устанавливает всеобщие и последовательные критерии для разработки законодательства о пищевых продуктах и кормах на наднациональном и национальном уровнях [5].

Система контроля за безопасностью пищевых продуктов и кормов в ЕС построена

на концепции «От фермы до стола» (англ. «from farm to fork») (рисунок). Это включает проведение контроля за безопасностью пищевой продукции на всех этапах пищевой цепи [см. 4]. Эту цепочку можно условно разделить на три ключевых блока.

Первый блок сосредоточен на фермах, где выращиваются животные и растения, проводятся проверки национальными органами стран-членов ЕС. На втором блоке под контроль попадают проверки на приграничных пунктах во время ввоза животных, растений и пищевой продукции из стран, не являющихся членами ЕС, а также во время транспортировки между странами ЕС. Третий блок включает контроль на перерабатывающих предприятиях, крупных оптовых складах, в супермаркетах и ресторанах в странах ЕС до реализации пищевой продукции конечным потребителям.



Источник [6]

Рисунок – Концепция ЕС «От фермы до стола»

Политика в области пищевой безопасности направлена на основные четыре сферы: пищевая гигиена, здоровье животных, здоровье растений и остатки вредных веществ. Защита здоровья животных включает ветеринарные меры и контроль за домашними питомцами, контроль и мониторинг за болезнями сельскохозяйственных и

диких животных, прослеживаемость передвижения всех сельскохозяйственных животных, а также благополучие животных. Пищевая гигиена включает контроль за деятельностью производителей пищевой продукции от ферм до ресторанов, в части соблюдения требований пищевого законодательства, включая корма для животных.

ва. Вопросы пищевой безопасности разделены между четырьмя отделами: Отдел D – пищевая цепочка: стейкхолдеры и международные отношения, Отдел E – безопасность пищевой продукции и кормов и инноваций, Отдел F – аудит и анализ систем контроля и надзора и Отдел G – управление кризисами в пищевой безопасности, здоровье животных и растений.

Отдел F (Directorate for health and food audits) выполняет ключевую роль в реализации концепции «от фермы до стола». В частности, он проводит аудит систем контроля и надзора в странах-членах ЕС и зарубежных систем контроля в импортирующих странах в целях оценки их компетентности на соответствие стандартам и требованиям ЕС [9]. Аудит проводится по следующим направлениям: пищевая безопасность, безопасность кормов, качество пищевой продукции, здоровье и благополучие животных. По сути это ключевая функция по обеспечению безопасного функционирования единого рынка пищевых продуктов.

Основными принципами пищевого законодательства ЕС являются анализ рисков, принцип предупреждения, принцип транспарентности и прослеживаемости. Именно на этих принципах строится все пищевое законодательство ЕС и деятельность DG SANTE. Эти принципы также являются обязательными для исполнения в странах-членах ЕС.

Принцип анализа рисков в пищевых продуктах и кормах реализуется посредством применения различных инструментов и методов. В частности, анализ рисков включает три элемента: оценка рисков, управление рисками и риск коммуникаций. EFSA осуществляет научное консультирование посредством проведения оценки рисков и представления их результатов для дальнейшего принятия решения по управлению рисками. Управление рисками осуществляется ЕП, ЕК (DG SANTE) и на национальном уровне уполномоченными органами стран-членов ЕС. Это процесс принятия решений путем взвешивания альтернативных вариантов на основе результатов оценки рисков. Целью управления рисками является предупреждение, устранение или уменьшение рисков.

Принцип предосторожности применяется в отношении конкретных ситуаций. Например, когда отсутствует научное обоснование касательно уровня риска здоровью, или в случае недостаточной информации для проведения полной оценки рисков. В таких случаях, на основе принципа предосторожности принимаются управ-

ленческие решения или другие меры, пока не будет собрана достаточная информация или научное обоснование для проведения полной оценки рисков. Ярким примером такой ситуации может служить глобальная пандемия COVID-2019, когда ряд стран, включая ЕС, установили карантин в некоторых городах, закрыли места массового скопления людей и границы, приостановили движение не только людей, но и товаров [10,11]. Однако такой принцип должен применяться наряду с принципами не дискриминации, пропорциональности и временности. Аналогичные принципы предписывает СФС соглашение [см. 3].

Реализация принципа транспарентности обеспечивается путем публикации на официальном сайте ЕК. Это означает открытый и общественный доступ к законодательным актам, отчетам и всем другим материалам деятельности ЕК. Например, все акты пищевого законодательства ЕС в систематизированном виде размещены на специальном сайте EUR-lex [см. 4]. Другой пример, это публикация всех отчетов по проведенным аудитам систем контроля и надзора пищевой безопасности на официальном сайте ЕК. Такой подход обеспечивает открытость и доступность результатов аудита и проверок для общественности. Также, на сайте ЕК опубликовано Руководство по структуре проведения аудита с вопросником для подготовки к проверке. Данный документ дает возможность провести самостоятельную оценку для подготовки к прохождению аудита и принять необходимые меры перед визитом инспекторов DG SANTE. Также, публикация различных документов, включая планируемые к принятию проекты регламентов, директив и других изменений в законодательство ЕС, способствует вовлеченности общественности в обсуждение и принятие управленческих решений. С другой стороны, открытость содействует эффективному применению инструментов риск-коммуникации, на основе которых осуществляется управление рисками.

Принцип прослеживаемости пищевой продукции и кормов обеспечивает регистрацию пищевой продукции на всех этапах пищевой цепочки «от фермы до стола». Это дает возможность проследить и следовать за пищевой продукцией, кормами и пищевыми ингредиентами по всей цепочке производства, переработки и распределения. Также позволяет эффективно управлять рисками путем своевременного выявления и устранения риска, например, изъятия или отзыва с рынка опасной пищевой

продукции. Данный принцип основан на механизме «один шаг назад и один шаг вперед». То есть при обнаружении риска в пищевой продукции можно проследить: кому такая продукция была распределена (супермаркеты) производителем, и откуда были получены сырье и пищевые ингредиенты для производства этой пищевой продукции. Данный принцип применяется в отношении всей пищевой продукции, как произведенной на территории ЕС, так импортируемой в ЕС [12]. Инструментами реализации принципа прослеживаемости являются идентификация животных и системы TRACES и RASFF.

TRACES (TRAdE Control and Expert System) представляет собой онлайн-систему, в которой можно проследить происхождение и путь продукции по всей пищевой цепочке. Все партии животных, семени и эмбрионов животных, пищевой продукции, кормов и растений должны сопровождаться сертификатом здоровья или торговыми документами, которые регистрируются в системе TRACES. Также эта система позволяет управлять официальными проверками, осуществлять рутинное планирование быстро и эффективно в режиме онлайн. Более того, при ввозе пищевой продукции в ЕС система позволяет предварительно уведомлять об импортируемой продукции и осуществлять проверку всех сопроводительных документов.

RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) это система быстрого реагирования по пищевым продуктам и кормам, введенная в 1979г. в целях управления пищевыми инцидентами, согласно пищевому закону ЕС. Данная система также основана на концепции «от фермы до стола», которая представляет собой сеть обмена информацией о рисках здоровью человека происходящих от пищевой продукции. В систему вовлечены все уполномоченные органы страны-членов ЕС, EFSA и ЕК. К системе также могут быть подключены страны-экспортеры, осуществляющие ввоз пищевой продукции в ЕС. Такая система обеспечивает своевременный обмен информацией о рисках и позволяет реагировать на пищевые инциденты путем изъятия или отзыва пищевой продукции, признанной не соответствующей или опасной.

Все эти инструменты дают возможность быстрого реагирования, применения эффективных защитных мер в ответ на риски здоровью по всей пищевой цепочке.

Выводы

1. ЕС представляет уникальный опыт глубокой политической и экономической ин-

теграции. Однако основой такой региональной интеграции является соблюдение равного баланса интересов всех ее участников.

2. Система контроля безопасности пищевой продукции ЕС на всех этапах пищевой цепочки основана на оценке рисков здоровью человека, а также здоровью животных и растений. Дополнительными целями являются защита интересов потребителей, окружающей среды и предупреждение обманной практики.

3. Концепция «От фермы до стола» имеет ряд преимуществ, однако применение такой системы контроля необходимо адаптировать к местным условиям.

4. Фундаментальными принципами, на которых базируется концепция ЕС, являются требования международных организаций, таких как ВТО и ОИЕ. Поэтому такие требования рекомендуется предусмотреть в соответствующих законодательных актах, а также разработать механизмы и национальные информационные системы для их реализации.

5. Интеграция контрольных функций в один независимый орган показывает эффективную модель организации системы контроля пищевой безопасности, при которой исключается конфликт интересов между развитием сельскохозяйственного производства и системой контроля, а также обеспечивается тесное взаимодействие всех контрольных органов в области ветеринарной, санитарной и фитосанитарной безопасности.

6. Учреждение отдельного независимого органа (EFSA) по проведению оценки рисков является положительным опытом. Его деятельность, несомненно, играет одну из ключевых ролей в управлении рисками в производстве и реализации пищевой продукции.

Список литературы

1 Hadjigeorgiou, A. National food safety systems in the European Union: A comparative survey / A. Hadjigeorgiou, E. S. Soteriades, A. Philalithis, A. Psaroulaki, Y. Tselentis and A. Gikas // International Journal of Food Studies. 2013. – Vol.2. – P. 105-117.

2 Сэдик Д. Система контроля безопасности пищевой продукции в Европейском Союзе и Евразийском экономическом союзе / Д. Сэдик, К. Ульбрихт, Н. Джаманкулов // Торговая политика. – 2016. - № 2/6. – P. 41-83.

3 Соглашение ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер. (1994). Генеральное соглашение о тарифах и торговле. [Электронный ресурс] URL: <http://www.wto.org/>

english/res_e/booksp_e/agrmtseries4_sps_e.pdf (дата обращения: 25.04.2020).

4 Regulation of the European Parliament and of the Council No 178/2002 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. Food safety in the EU. European Commission [Электронный ресурс] URL: <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32002R0178> (дата обращения: 27.04.2020).

5 Van der Meulen B.M.J. The system of food law in the European Union / B.M.J Van der Meulen // Journal of Laws. – 2009. – Vol. 14.- No 2. - P. 305–339.

6 Food safety in the EU. European Commission (2018) [Электронный ресурс] URL: http://www.europa.eu/european-union/topics/food-safety_en (дата обращения: 27.04.2020).

7 Casalone, C. Atypical and classic bovine spongiform encephalopathy / C. Casalone, J. Hope // Handbook of Clinical Neurology.- 2018. – Vol. 153. – P. 121-134.

8 Notice to stakeholders: Withdrawal of the United Kingdom and EU food law and EU rules on quality schemes (2019) [Электронный ресурс] URL: http://www.ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu_food_law_en.pdf (дата обращения: 25.04.2020).

9 Van der Meulen, B.M.J. The structure of European food law / B.M.J Van der Meulen // Journal of Laws. – 2013. – No 2. - P. 69–98.

10 Rodriguez-Wallberg K.A. A global recommendation for restrictive provision of fertility treatments during the COVID-19 pandemic / K.A. Rodriguez-Wallberg, I. Wikander // Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica. – 2020. – Vol. 99.- Issue 5. – P. 569-570.

11 COVID-19 and food safety (2020). European commission DG SANTE. [Электронный ресурс] URL: http://www.ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/biosafety_crisis_covid19_qandas_en.pdf (дата обращения: 02.04.2020).

12 Guidance on the implementation of articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 and 20 of regulation EC 178/2002 on General Food Law. Conclusions of the standing committee on the food chain and animal health (2010) [Электронный ресурс] URL: http://www.ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/gfl_req_implementation-guidance_en.pdf (дата обращения: 21.04.2020).

References

1 Hadjigeorgiou A. National food safety systems in the European Union: A comparative survey / A. Hadjigeorgiou, .E. S. Soteriades, A. Philalithis, A. Psaroulaki, Y. Tselentis and A. Gikas // International Journal of Food Studies. –

2013. – Vol.2. – P. 105-117.

2 Sadik D. The architecture of food safety control in the European Union and the Eurasian Economic Union / D. Sadik, K. Ulbricht, N. Dzhamankulov // Trade policy. – 2016. - № 2/6. – P. 41-83.

3 WTO Agreement on application of sanitary and phytosanitary measures (1994). General trade agreement on tariffs and trade. [Electronic resource] URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries4_sps_e.pdf (date of accession: 25.04.2020).

4 Regulation of the European Parliament and of the Council No 178/2002 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. Food safety in the EU. European Commission [Electronic resource] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32002R0178> (date of accession: 27.04.2020).

5 Van der Meulen B.M.J. The system of food law in the European Union / B.M.J Van der Meulen // Journal of Laws.- 2009.- Vol. 14, No 2. - P. 305-339.

6 Food safety in the EU. European Commission [Electronic resource] URL: https://europa.eu/european-union/topics/food-safety_en (date of accession: 27.04.2020).

7 Casalone C. Atypical and classic bovine spongiform encephalopathy / C. Casalone, J. Hope // Handbook of Clinical Neurology.- 2018. – Vol. 153. – P. 121-134.

8 Notice to stakeholders: Withdrawal of the United Kingdom and EU food law and EU rules on quality schemes [Electronic resource] URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu_food_law_en.pdf (date of accession: 25.04.2020).

9 Van der Meulen B.M.J. The structure of European food law / B.M.J Van der Meulen // Journal of Laws. – 2013. – No 2. - P. 69–98.

10 Rodriguez-Wallberg K.A. and Wikander I. A global recommendation for restrictive provision of fertility treatments during the COVID-19 pandemic / K.A. Rodriguez-Wallberg, I. Wikander // Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica.- 2020.-Vol. 99, Issue 5.- P. 569-570.

11 COVID-19 and food safety (2020). European commission DG SANTE. [Electronic resource] URL: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/biosafety_crisis_covid19_qandas_en.pdf (date of accession: 02.04.2020)

12 Guidance on the implementation of articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 and 20 of regulation EC 178/2002 on General Food Law. Conclusions of the standing committee on the food chain and animal health. 2010. [Electronic resource] URL:https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/gfl_req_implementation-guidance_en.pdf (date of accession: 21.04.2020).