

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ КАЧЕСТВА
И БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. В. Симонова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 27 октября 2017 г.

Аннотация: анализируется правовое регулирование качества и безопасности пищевых продуктов в России на федеральном и региональном уровнях. Рассматриваются отдельные аспекты, связанные с осуществлением надзора в данной области.

Ключевые слова: охрана здоровья граждан, качество и безопасность пищевых продуктов, государственный надзор и мониторинг качества и безопасности пищевых продуктов.

Abstract: the article deals with the analysis of quality and safety of food in the Russian Federation on the federal and the regional scales. Some aspects connected with guidance in this sphere are touched upon.

Key words: health protection, quality and safety of food, State guidance and monitoring quality and safety of food.

Вопросы качества и безопасности пищевых продуктов непосредственно связаны со здоровьем населения – важным фактором развития любого государства. Конституция РФ¹ провозгласила, что в Российской Федерации охраняется здоровье людей (ст. 7). Каждый имеет право на охрану здоровья. В стране финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ст. 41).

Охрана здоровья граждан – это система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-эпидемиологического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи².

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724 ; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4765.

Право на охрану здоровья обеспечивается в том числе охраной окружающей среды, производством и реализацией продуктов питания соответствующего качества. Граждане имеют право на получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о качестве и безопасности пищевых продуктов. Такая информация предоставляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями, а также организациями в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³ одним из условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья называет обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В этом законе определены санитарно-эпидемиологические требования к пищевым продуктам и технологиям их производства. Одно из этих требований – пищевые продукты должны удовлетворять физиологическим потребностям человека и не должны оказывать на него вредное воздействие. Не соответствующие санитарно-эпидемиологическим требованиям и представляющие опасность для человека пищевые продукты снимаются с производства или реализации. Снятые с производства или реализации пищевые продукты должны быть использованы их владельцами в целях, исключающих причинение вреда человеку, или уничтожены.

Учитывая вышеизложенное, вопросы обеспечения населения качественными и безопасными пищевыми продуктами обретают стратегическое значение. Это подтверждает и Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации⁴, которая определяет стратегическую цель продовольственной безопасности как обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов, а также продовольствием. Согласно Доктрине для обеспечения безопасности пищевых продуктов необходимо контролировать соответствие требованиям законодательства в этой области сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия, в том числе импортированных, на всех стадиях их производства, хранения, транспортировки, переработки и реализации.

В Российской Федерации принят специальный закон, регулирующий отношения в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья населения. Согласно Федеральному закону «О качестве и безопасности пищевых продуктов»⁵, под *качеством пищевых продуктов* понимается совокупность характеристик пищевых продук-

³ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон от 30 марта 1999 г. (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650 ; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4770.

⁴ Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 30 января 2010 г. // Там же. 2010. № 5. Ст. 502.

⁵ О качестве и безопасности пищевых продуктов : федер. закон от 2 января 2000 г. (в ред. от 13.07.2015) // Там же. 2000. № 2. Ст. 150 ; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4339.

тов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования. *Безопасность пищевых продуктов* рассматривается как состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущего поколений.

Качество и безопасность пищевых продуктов обеспечиваются посредством:

- применения мер государственного регулирования;
- проведения гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями, и юридическими лицами, осуществляющими деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, организационных, агрохимических, ветеринарных, технологических, инженерно-технических, санитарно-противоэпидемических и фитосанитарных мероприятий по выполнению требований нормативных документов к пищевым продуктам, условиям их изготовления, хранения, перевозок и реализации;
- проведения производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, условием их изготовления, хранения, перевозок и реализации, внедрением систем управления качеством пищевых продуктов;
- применения мер по пресечению нарушений законодательства, а также мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности к лицам, виновным в совершении нарушений.

Что касается производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, внедрения систем управления качеством пищевых продуктов – здесь есть неразрешенные вопросы. В ст. 22 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» установлено, что производственный контроль проводится в соответствии с программой производственного контроля, которая разрабатывается индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом. Такой программой определяются порядок осуществления производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, материалов и изделий, методики такого контроля и методики проверки условий их изготовления и оборота. Получается, что у каждого производителя должна быть еще и своя организация контроля за всеми технологическими процессами. Со времени вступления в силу Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» прошло много времени, а сдвиги в совершенствовании контроля качества сельскохозяйственной продукции на уровне ее производителей незаметны. На это есть и субъективные, и объективные причины. К последним можно отнести, например, частые реорганизации, связанные с приватизацией, банкротством⁶.

Государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов осуществляется федеральными органами ис-

⁶ См.: Аграрное право / отв. ред. М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. М., 2014. С. 204.

полнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление соответственно федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного ветеринарного надзора, регионального государственного ветеринарного надзора, согласно их компетенции в порядке, установленном Правительством РФ.

Государственный надзор⁷ включает в себя:

- организацию и проведение проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, качества и безопасности пищевых продуктов, технического регулирования и защиты прав потребителей;

- установление причин и условий возникновения болезней людей и животных;

- пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов и применение мер административного воздействия к лицам, допустившим такие правонарушения.

Государственный надзор осуществляется посредством проведения:

- проверок, включающих в себя проведение, например, таких мероприятий по контролю, как исследования (испытания) продукции, экспертиза продукции;

- расследования и пресечения нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов;

- анализа причин и условий возникновения и распространения болезней людей и животных, а также проведения мероприятий, направленных на их ликвидацию и профилактику.

Как отметил Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, создана единая система федерального государственного надзора, обеспечивающая комплексное решение актуальных вопросов. Эффективность надзора за пищевой продукцией подтверждается высокой плотностью лабораторного контроля. Ежегодно лабораториями Роспотребнадзора (Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека) проводятся исследования порядка 2 млн проб пищевой продукции. За последние десять лет удельный вес неудовлетворительных проб по показателям безопасности не превышал 4–5 %⁸.

⁷ О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов : постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. (в ред. от 05.06.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 123 ; 2013. № 24. Ст. 2999.

⁸ О мерах по обеспечению защиты прав потребителей, качества продуктов питания и контроля за их безопасностью : постановление Совета Федерации Феде-

С 2010 г. требования к пищевой продукции устанавливаются техническими регламентами Таможенного союза (ранее такие требования содержались в санитарных нормах и правилах, затем в технических регламентах на отдельные виды продукции (принимались в виде федеральных законов)). В частности, принят технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»⁹. В нем безопасность пищевой продукции определена как состояние пищевой продукции, свидетельствующее об отсутствии недопустимого риска, связанного с вредным воздействием на человека и будущие поколения. Указано, что вредное воздействие на человека пищевой продукции – это воздействие неблагоприятных факторов, связанных с наличием в пищевой продукции контаминантов, загрязнителей, создающих угрозу жизни или здоровью человека, либо угрозу жизни или здоровья будущих поколений. Данный технический регламент устанавливает требования безопасности пищевой продукции.

В целях определения приоритетных направлений государственной политики в области обеспечения качества и безопасности пищевой продукции и здорового питания населения, охраны его здоровья, а также для разработки мер по предотвращению поступления на потребительский рынок некачественной и опасной пищевой продукции должен проводиться мониторинг качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения¹⁰. В данном случае под мониторингом понимается система наблюдения, анализа, оценки качества и безопасности пищевых продуктов, питания и здоровья населения. Такой мониторинг осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Для формирования национальной системы управления качеством пищевой продукции была разработана Стратегия повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 г.¹¹ Отмечается, что несовершенство правовых и организационных механизмов в отношении качества пищевой продукции приводит к тому, что на российском рынке имеет место оборот продуктов, не отвечающих потребностям большинства населения, а также фальсифицированной продукции. Потребление пищевой продукции с низкими потребительскими свойствами является причиной снижения качества жизни и развития ряда заболеваний населения.

рального Собрания РФ от 18 мая 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 21. Ст. 2880.

⁹ О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»: решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. (в ред. от 10.06.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения: постановление Правительства РФ от 22 ноября 2000 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 48. Ст. 4701.

¹¹ Об утверждении Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 29 июня 2016 г. // Там же. 2016. № 28. Ст. 4758.

Правовое регулирование отношений в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека в Российской Федерации осуществляется и на региональном уровне. В ряде субъектов Федерации приняты свои нормативные правовые акты в этой сфере. Так, в Москве – Закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов». В Республике Башкортостан – Закон «О мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Республике Башкортостан». В Бурятии, Татарстане, в Краснодарском и Красноярском краях, в Курганской, Курской, Томской областях – законы «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов». Во Владимирской и Воронежской областях – законы «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов». В Белгородской области – постановление правительства Белгородской области «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, реализуемых на потребительском рынке Белгородской области»¹². Как видно из приведенного перечня, большая часть субъектов РФ не приняла свои нормативные правовые акты по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов.

Рассмотрим пример Воронежской области, где принят Закон «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Воронежской области»¹³. Данный закон регулирует отдельные отношения, связанные с участием органов государственной власти Воронежской области в осуществлении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Воронежской области, с целью снижения риска нанесения вреда здоровью граждан при употреблении некачественных (небезопасных) пищевых продуктов. Среди мер, направленных на обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов, необходимо отметить следующие:

1. Создана комиссия по вопросам обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов в Воронежской области. Это коллегиальный экспертно-консультативный совещательный орган при правительстве Воронежской области. Комиссия создана в целях обеспечения эффективного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области, организаций, продовольственного комплекса, производителей и поставщиков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, научных и иных организаций¹⁴.

¹² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ О регулировании отдельных отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 4 апреля 2007 г. (в ред. от 25.12.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ О комиссии по вопросам обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов в Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 11 февраля 2010 г. (в ред. от 18.05.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Учреждается знак «Воронежский продукт» в целях обеспечения качества и безопасности производимых на территории Воронежской области пищевых продуктов. Этот знак свидетельствует о том, что пищевые продукты изготовлены в Воронежской области из продовольственного сырья, произведенного в Воронежской области, и соответствуют всем установленным законодательством требованиям к качеству и безопасности. Закон отмечает (ст. 7.3), что общественная значимость знака создается за счет его широкой популяризации среди производителей пищевых продуктов через средства массовой информации как признание добросовестного отношения его обладателя к качеству и безопасности произведенной продукции.

Во Владимирской области принят также Закон «О регулировании отдельных отношений в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Владимирской области»¹⁵. Этот закон схож с законом Воронежской области в части закрепления государственных мер, направленных на обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов. Учреждается знак «Владимирская марка качества», свидетельствующий о том, что пищевые продукты, изготовленные юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на территории Владимирской области, соответствуют требованиям действующего законодательства по качеству и безопасности и имеют подтверждение стабильности выпуска продукции высокого качества (ст. 5). Создается межведомственная комиссия по вопросам обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов в целях обеспечения взаимодействия органов государственной власти Владимирской области, уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций продовольственного комплекса, производителей и поставщиков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, перерабатывающих, торговых, научных и иных организаций.

Введение в оборот на территории отдельных субъектов РФ своих знаков качества представляется заслуживающим внимания, мощным стимулом для производителей пищевых продуктов, говорит о качестве производимого товара, а также является своего рода мерой поддержки отечественных товаропроизводителей. Продукты, отмеченные знаками качества, в первую очередь привлекают внимание потребителей. Спрос на продукцию местного производства, да еще и надлежащего качества, возрастает.

В целом в Российской Федерации прослеживается положительная динамика в правовом обеспечении вопросов качества и безопасности пищевых продуктов, создана достаточно большая нормативная база как на федеральном, так и на региональном уровнях. Несмотря на это, в последнее

¹⁵ О регулировании отдельных отношений в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Владимирской области : закон Владимирской области от 13 мая 2013 г. (в ред. от 02.10.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

время мы все чаще сталкиваемся с фальсификацией продуктов питания и откровенным обманом покупателей. Причем это касается продовольствия, производимого как отечественными товаропроизводителями, так и импортируемого. При этом функционирует целая система государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. Предусмотрена и юридическая ответственность за нарушение норм законодательства о качестве и безопасности пищевых продуктов. И все же проблема остается неразрешенной. На наш взгляд, следует активизировать работу контрольно-надзорных органов. Для того чтобы повысить ее эффективность, следует применять меры юридической ответственности в отношении контролирующих органов в случаях бездействия или ненадлежащего реагирования на факты нарушения законодательства. Необходимо закрепить также принцип ответственности производителей и продавцов пищевых продуктов, не соответствующих установленным требованиям качества и безопасности, в зависимости от степени их вины. При этом вполне разумно усилить ответственность за производство в целях сбыта и (или) оборот фальсифицированной пищевой продукции. Следует также информировать потребителей по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов, например в рамках ведения государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей. Положительную роль может сыграть и так называемая антиреклама, если недобросовестную деятельность граждан (в том числе индивидуальных предпринимателей) и юридических лиц, осуществляющих деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, придавать публичной огласке. Учитывая, что рассматриваемые вопросы относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, неплохо было бы повысить законодательную активность субъектов Федерации. Органы государственной власти субъектов РФ должны принимать активное участие и в регулировании, и в соблюдении, и в контроле качества и безопасности пищевых продуктов.

Воронежский государственный университет

Симонова Н. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права

E-mail: simonova.natalja2010@yandex.ru

Тел.: 8 (473) 220-84-74

Voronezh State University

Simonova N. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department

E-mail: simonova.natalja2010@yandex.ru

Tel.: 8 (473) 220-84-74