

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

УДК 342

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВОЙ ПРОДУКЦИИ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Воронцова Елена Владимировна, Воронцов Андрей Леонидович,
Юго-Западный государственный университет
(г. Курск, Российская Федерация)

Статья содержит анализ правовой системы обеспечения качества и безопасности продуктов питания как одного из необходимых элементов обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации. Авторы акцентируют внимание на значении продовольственной безопасности как факторе национальной безопасности государства и с этих позиций оценивают возможные риски, связанные с низким качеством потребляемой пищевой продукции. Отмечается, что данные риски во многом обусловлены несовершенством правовых механизмов обеспечения качества и безопасности продуктов питания. По мнению авторов, отсутствие законодательно установленных (обязательных) требований в области обеспечения качества пищевых продуктов ставит под сомнение реализацию целого ряда прав граждан, среди которых право на охрану здоровья.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00926/19.

В системе необходимых условий жизнеобеспечения любого социума фактор продовольственной безопасности занимает, пожалуй, первое место. Критически важное значение данного фактора объясняется биологической природой человека, для которого питание, как и для любого другого живого существа, является первоочередной потребностью. Даже сейчас – в условиях постиндустриального общества с его киберпространством и искусственным интеллектом – фактор продовольственного обеспечения является мощным инструментом властного воздействия, причем инструментом безотказным, игнорировать который попросту невозможно. Неудивительно, что проблемы той или иной страны в обеспечении собственной продовольственной безопасности нередко используются ее конкурентами для оказания на эту страну экономического и политического давления. Отсюда представляется очевидной важнейшая роль продовольственной безопасности в обеспечении национальной безопасности государства, в том числе как

гарантии национального суверенитета, поддержания социальной стабильности, устойчивого демографического развития и других необходимых условий нормального функционирования общества.

В Российской Федерации значение продовольственной безопасности как фактора национальной безопасности государства прекрасно осознается в высших эшелонах власти. Несмотря на то что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [7] продовольственная безопасность в отдельный вид безопасности не выделяется, в документах стратегического планирования она рассматривается как имеющее самостоятельное значение направление государственной деятельности в целостной системе обеспечения национальной безопасности. В Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации [6] указывается, что продовольственная безопасность является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в долгосрочном периоде, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей социально-экономической политики, а также необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения. Таким образом, на концептуальном уровне имманентная связь национальной и продовольственной безопасности проявляется предельно четко – обеспечение национальной безопасности страны предполагает достижение продовольственной безопасности.

В российской юридической доктрине продовольственную безопасность принято рассматривать в единстве трех основных составляющих: продовольственной независимости страны; физической и экономической доступности продуктов питания; качества и безопасности пищевой продукции. Только обеспечение всех названных условий позволяет говорить о достижении страной необходимого состояния социально-экономического развития, гарантирующего продовольственную безопасность.

Что касается реализации первого условия, то в последние годы Российской Федерацией предприняты колоссальные усилия, направленные на повышение продуктовой самообеспеченности и достижение продовольственной независимости. Ускорителем данных процессов выступили экономические санкции, наложенные на Россию странами ЕС, США и рядом других, и ответные меры нашей страны, повлекшие эмбарго на поставку пищевой продукции и сырья из названных государств.

Инвестиционная поддержка отечественного сельскохозяйственного производителя, налоговые льготы, реализация целевых программ развития в рамках политики импортозамещения – все это позитивно сказалось на развитии российского аграрного сектора. В настоящее время показатели са-

мообеспечения Российской Федерации по некоторым видам сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия достигнуты. Так, по оценке Минсельхоза России, в 2019 году достигнуты или превышены пороговые значения показателей продовольственной независимости (самообеспеченности) Российской Федерации: по зерну – 155,5%, что в 1,6 раза выше порогового значения (не менее 95%), установленного Доктриной продовольственной безопасности (+8,3 п.п. к 2018 году); по сахару – 125,4%, что в 1,4 раза выше порогового значения (не менее 90%) (+ 17,4 п.п. к 2018 году); по маслу растительному – 175,9%, что почти в 2 раза выше порогового значения (не менее 90%) (+18,6 п.п. к 2018 году); по мясу и мясопродуктам – 96,7%, что на 11,7 п.п. выше порогового значения (не менее 85%) (+1 п.п. к 2018 году) [9]. Отсутствие европейских и американских конкурентов на российском пищевом рынке положительно сказалось на росте производства отечественного продовольствия. Несмотря на то, что Российская Федерация все еще отстает от передовых стран по уровню продовольственного самообеспечения, тем не менее перспективы в данном направлении выглядят вполне оптимистично.

Что касается обеспечения физической и экономической доступности пищевой продукции, то уровень развития товаропроводящей инфраструктуры и покупательская способность россиян (несмотря на снижение реальных доходов за последние два года) в целом позволяют гражданам приобретать продукты питания в объемах и ассортименте, которые соответствуют рекомендуемым рациональным нормам потребления (в количественном выражении. – *примечание авт.*).

Что же касается реализации третьего условия продовольственной безопасности – наличия качественной и безопасной продукции, то здесь ситуацию нельзя назвать в полной мере удовлетворительной. В целостной системе обеспечения продовольственной безопасности данное направление является наименее успешным. На российских прилавках еще очень часто встречаются контрафакт и фальсификат, качественные показатели многих групп пищевых товаров вызывают опасения с точки зрения возможного вреда здоровью граждан. Причем в последнем случае речь далеко не всегда идет о не соответствующей требованиям безопасности продукции, т.е. представляющей непосредственную угрозу для жизни и здоровья. Чаще всего мы имеем дело с пищевой продукцией, ингредиентный состав которой несет в себе отсроченные риски, связанные с возникновением тех или иных заболеваний в результате ее длительного (ежедневного) потребления.

Излишняя калорийность, использование в продуктах питания транс-генных и насыщенных жиров, заменителей, консервантов, пищевых добавок искусственной природы, усилителей вкуса, повышенное содержание

соли и сахара – вот краткий перечень факторов, представляющих опасность для здоровья потребителей, а соответственно – создающих угрозу национального масштаба с учетом постоянного характера их воздействия. Очевидно, что в такой ситуации рассуждать о продовольственной безопасности Российской Федерации как о почти свершившемся факте весьма преждевременно. Фактор низкого качества пищевой продукции способен обесценить положительные достижения по иным направлениям обеспечения продовольственной безопасности и существенно повлиять на состояние национальной безопасности российского государства с учетом важности в данном контексте показателей общественного здоровья.

Снижение трудовой активности, инвалидизация населения, существенное увеличение вынужденных расходов государства на здравоохранение, снижение кривой рождаемости и ухудшение здоровья будущих поколений – вот предсказуемые последствия невнимания государства к вопросам качества пищевой продукции и слепого перенимания зарубежных стандартов в данной области.

Указанные нами риски на рынке пищевой продукции во многом обусловлены несовершенством правовых механизмов обеспечения качества и безопасности продуктов питания. Стремление насытить продовольственный рынок достаточным количеством дешевой продукции (как следствие предшествующего многолетнего дефицита и низкой платежеспособности большинства населения в течение всех 90-х и начала 2000-х гг.), а впоследствии необходимость придерживаться своих обязательств в рамках ВТО и Евразийского экономического союза заставляли Российскую Федерацию концентрировать свои правовые усилия на первоочередном обеспечении безопасности продовольствия в ущерб нормативной регламентации его качества. Как результат – сфера обеспечения качественных характеристик продуктов питания в настоящее время практически выведена за рамки правового поля и регулируется на добровольных началах, т.е. в рамках лично-го усмотрения производителей.

Принятие ФЗ от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [3] кардинальным образом изменило всю ранее действовавшую систему правового регулирования процесса обеспечения качества и безопасности пищевой продукции. Целый комплекс законодательных и подзаконных актов, том числе Закон РФ от 10 июня 1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг» и Закон РФ от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации» были отменены. Это поставило под сомнение реализацию целого ряда законодательно установленных прав граждан, среди которых право потребителей на качество товара (ст.4 Закона РФ «О защите прав потребителей») [5], на информацию о товаре (ст.8 Закона РФ

«О защите прав потребителей») [5], а также установленное Конституцией Российской Федерации право на охрану здоровья (ст.41) [1]. основополагающий документ стратегического планирования в области продовольственной безопасности – Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации [6] – сводит необходимые характеристики пищевой продукции, доступность которой гарантируется, к ее соответствию «обязательным требованиям», т.е. к требованиям безопасности, которые, согласно ФЗ «О техническом регулировании» [3] являются единственными требованиями, носящими характер обязательных. О каких-либо иных характеристиках пищевой продукции (помимо требований к безопасности) в Доктрине речь не идет.

Таким образом, правовое обеспечение качества и безопасности продуктов питания в Российской Федерации в настоящее время представляет собой однобокую конструкцию, регламентирующую средствами государственного воздействия только одну сторону данного процесса – обеспечение безопасности продуктов. Что касается показателей качества пищевой продукции, содержащихся в стандартах организаций, технических условиях, ГОСТах, то они имеют рекомендательный характер, не обязывающий производителя к их безусловному выполнению. Действующую систему правового регулирования в данной области не изменил и новый ФЗ от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» [2]. Требования стандартов по-прежнему носят добровольный характер.

На изменение принципиальных подходов в области регулирования качества и безопасности продуктов питания настраивает принятая в 2016 году Стратегия повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года [8]. Данный документ призван стать основой для формирования национальной системы управления качеством пищевой продукции и провозгласил задачу установления обязательных требований к качеству продуктов питания. При этом на сегодняшний день все законодательные нововведения свелись к включению показателей безопасности пищевой продукции в состав характеристик пищевой продукции, относящихся к ее качеству [4]. В этом смысле российский законодатель отчасти пошел по пути воспроизведения правового опыта советского периода, когда безопасность пищевой продукции презюмировалась и не выделялась в качестве самостоятельного понятия. Таким образом, дальше программных заявлений дело не пошло, правовое регулирование вопросов качества пищевой продукции по-прежнему осуществляется в рамках существующей системы технического регулирования, т.е. в рамках правовых механизмов, ориентированных на обеспечение ее безопасности.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://www.pravo.gov.ru>
2. Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стандартизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.07.2015. № 27. ст. 3953.
3. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О техническом регулировании» // Собрание законодательства РФ. 30.12.2002. № 52 (ч. 1). ст. 5140.
4. Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Российская газета. – 10 января 2000. – №5.
5. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 31.07.2020) «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 09.04.1992. № 15. ст. 766.
6. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.01.2020. № 4. ст. 345.
7. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.01.2016. № 1 (часть II). ст. 212.
8. Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2016 № 1364-р «Об утверждении Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 11.07.2016. № 28. ст. 4758.
9. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2019 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия // <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/98a/98af7d467b718d07d5f138d4fe96eb6d.pdf>.