

Санкт-Петербургский филиал Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

В статье рассмотрены проблемы продовольственной безопасности в России, в частности риски, связанные с фальсификацией пищевых продуктов и их последствиями для здоровья населения. Предлагается переход от традиционного контроля готовых продуктов к профилактическим мерам на всех этапах производственной цепочки.

Ключевые слова: государственный контроль и надзор, продовольственная безопасность, доктрина продовольственной безопасности, фальсификация, качественная пищевая продукция.

Н.В. Галицкая

*Доцент кафедры конституционного
и административного права
Санкт-Петербургского филиала
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»,
кандидат юридических наук, доцент*

По мере развития сельского хозяйства и торговли для обеспечения продовольствием населения были разработаны сложные процессы, основанные на достижениях в области науки и техники, для оценки и управления рисками, связанными с продовольствием. Несмотря на постоянный контроль со стороны государства, опасность для здоровья населения остается, болезни пищевого происхождения по-прежнему являются серьезной проблемой.

Согласно Доктрине продовольственной безопасности России, продовольственная безопасность – «состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевой продукции, необходимой для активного и здорового образа жизни»¹. Доктрина продовольственной безопасности в числе приоритетных направлений называет обеспечение физической и экономической доступности продовольственного ассортимента качественной и безопасной пищевой продукции², необходимой для формирования рациона здорового питания каждого гражданина страны; формирование принципов здорового образа жизни, включающих в себя формирование рациона здорового питания для всех групп населения; важность

совершенствования механизмов стимулирования производителей к выпуску пищевой продукции, отвечающей принципам здорового питания, в том числе сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, соответствующих установленным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, ветеринарным и иным требованиям; повышение экономической доступности качественной пищевой продукции для формирования рациона здорового питания всех групп населения.

Реализация отмеченных направлений невозможна без планомерной и надлежащим образом повсеместно организованной борьбы с фальсифицированными продуктами питания. В специальной литературе отмечается, что сегодня на законодательном уровне недостаточно внимания уделяется вопросам борьбы с фальсификатами на товарных рынках. Формально фальсифицированная пищевая продукция не несет прямой опасности для потребителей, однако современная тенденция расширения круга подделок продуктов повышенного спроса со стороны граждан всех категорий может привести к сужению круга натуральных продуктов и ингредиентов, что в конечном итоге не может не сказаться на качестве жизни населения³. В последние годы произошли мошеннические инциденты, связанные с едой. Например, когда продукт содержит ингредиенты, которых он не должен содержать, или продается как совершенно другой продукт. Так, конское мясо продается в виде говядины, или мед заменяют сахарными сиропами. Подобные обманы вводят потребителей в заблуждение. Мошенничество с продуктами питания ставит под угрозу здоровье населения, потому что точные ингредиенты не ясны. Продукт может содержать вещества, вызывающие аллергическую реакцию. Также невозможно узнать, была ли обработана такая пища: например, продукты животного проис-

хождения могут содержать следы лекарств, опасных для человека.

В настоящее время фальсификации подвержены практически все пищевые товары, даже те, которые, как кажется на первый взгляд, невозможно подделать. Приведем конкретный пример. Так, в феврале 2023 г. в результате полученных и проанализированных данных из системы «Меркурий» Северо-Кавказское межрегиональное управление Россельхознадзора в г. Севастополе выявило факт фальсификации икры горбуши. ИП Л. был оформлен производственный сертификат на соленую икру горбуши в объеме 25 кг. Расшифровка сырьевых данных показала, что этот индивидуальный предприниматель использовал 24 кг структурированной (восстановленной путем применения желирующих пищевых добавок) лососевой икры и 1 кг настоящей лососевой икры. В итоге к реализации была предложена лососевая икра, маркированная как натуральная зернистая икра лососевых рыб⁴.

Органами Роспотребнадзора отмечается, что наибольшая доля фальсификата выявляется при проведении проверки реализуемых молока и молочной продукции – 6%, консервов – 7%, мясной продукции – 4.1%, птицы – 2.6%; рыбы и рыбных продуктов – 5.4%⁵.

Однако, по данным компетентных специалистов, доля фальсификата на рынках и в магазинах гораздо выше. В настоящее время уместно говорить о повсеместном введении в заблуждение покупателя. В 2022 г. выявлено порядка 36% фальсифицированной молокосодержащей продукции. По-прежнему пользуется популярностью разбавление молочных продуктов крахмалом, а также сухим молоком. Несколько выше подделки продуктов питания, содержащих переработанное мясо, – 40 %. Экспертами в реализуемом мясном товаре выявлены не заявленные на этикетках компоненты, такие как соя, коллагеновый белок, свиная и куриная шкурка, каррагинан и другие⁶.

Основные правила в отношении продовольственной безопасности изложены в законах: «О качестве и безопасности пищевых продуктов» № 29-ФЗ, «О техническом регулировании» № 184-ФЗ, «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № 294-ФЗ, «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» № 52-ФЗ, «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения каче-

ства и безопасности пищевых продуктов», а также Постановлении Правительства РФ № 987.

Ученые разграничивают контроль и надзор. Контроль включает в себя не только проверку исполнения закона, но и пути и средства его претворения в жизнь, а надзор рассматривают более узко, только как исполнение закона⁷. Отметим, что в Российской Федерации неурегулированной остается такая форма осуществления контроля, как общественный контроль⁸. Государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, федерального государственного ветеринарного надзора в соответствии с их компетенцией в порядке, установленном Правительством Российской Федерации⁹. Нельзя не согласиться с мнением А.В. Мартынова о том, что государственный контроль и надзор особое значение приобретает в период санкционной агрессии¹⁰. Государственный контроль безопасности пищевых продуктов можно определить как все операции, проводимые официальными службами, созданными для проверки и гарантирования соответствия пищевых продуктов установленным стандартам в целях предотвращения рисков для здоровья населения¹¹. Такой контроль охватывает продукты питания, производимые и продаваемые внутри страны, а также продукты, импортируемые или предназначенные для экспорта (медицинский сертификат). Контроль включает в себя все процессы производства продуктов питания, переработки, хранения, продажи, доставки, многочисленные операции, инспекцию, проверку записей, отбор проб, лабораторный анализ, контроль гигиены персонала, аудиты и проверку систем самоконтроля. Лаборатории сами по себе не могут полностью контролироваться государством из-за специфических процессов, связанных с компетенцией персонала лаборатории.

Органы, задействованные в контрольно-надзорной деятельности, претерпевают глубокие изменения в рамках расширения международной связи. Причинами, влияющими на изменения в контрольно-надзорной деятельности государства, стали: повышение осведомленности средств массовой информации и потребителей, снижение таможенных барьеров и связанные с этим последствия препятствий для

безопасной торговли, особенно с открытием национальных рынков для до сих пор неконкурентной импортной продукции, растущее согласование международных требований с момента вступления в силу соглашений ВТО¹².

Для решения проблем с обеспечением продовольственной безопасности в России контрольно-надзорным органам необходимо переориентировать методы контроля за продовольственной безопасностью. Так с традиционного контроля за готовым продуктом питания следует перейти на профилактику и контроль за производственным процессом, то есть комплексные проверки безопасности по всей производственной цепочке «от фермы до стола». В дальнейшем при развитии безопасного производства возможна постепенная передача основной ответственности за безопасность продукции производителям, при этом государство сможет осуществлять контроль второго уровня.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 02.01.2000 № 29-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 150.
2. Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 4. Ст. 345.
3. Галицкая Н.В. К вопросу об обеспечении безопасности пищевых продуктов [Текст] / Н.В. Галицкая // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы: Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения). Саратов, 2021. С. 145–148.
4. Галицкая Н.В. Нетарифное регулирование внешнеторговой деятельности в таможенных правоотношениях [Текст]: Автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.14 / Н.В. Галицкая. Саратов, 2005. 26 с.
5. Галицкая Н.В. Продовольственная безопасность [Текст] / Н.В. Галицкая // Государство и право России в современном мире: Сборник докладов XII Московской юридической недели. XXII Международная научно-практическая конференция; XXIII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Москва, 23–25 ноября 2022 года. В 5 ч. Часть 2. М.: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. С. 88–91.
6. Мартынов А.В. Государственный контроль и надзор в условиях санкционной агрессии против России [Текст] / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. 2022. № 8. С. 41–47.
7. Мартынов А.В. Контроль и надзор в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [Текст] / А.В. Мартынов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11 (99). С. 50–59.
8. Система «Меркурий» помогла обнаружить производство фальсифицированной красной икры в Ставропольском крае [Электронный ресурс]. URL: <https://fsvps.gov.ru/ru/fsvps/news/216630.html> (дата обращения: 05.06.2023).
9. Сколько фальсификата на российском рынке? [Электронный ресурс]. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/224787272> (дата обращения: 05.06.2023).
10. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора [Текст] / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 24–35.
11. Фальсификат продукции: что, где и кто отвечает? [Электронный ресурс]. URL: <https://roscontrol.com/journal/articles/falsifikat-produktsii-chto-gde-i-kto-otvechaet/> (дата обращения: 05.06.2023).

¹ Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

² Галицкая Н.В. Продовольственная безопасность // Государство и право России в современном мире: Сборник докладов XII Московской юридической недели. XXII Международная научно-практическая конференция; XXIII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Москва, 23–25 ноября 2022 года. В 5 ч. Ч. 2. М.: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. С. 88–91.

³ Фальсификат продукции: что, где и кто отвечает? [Электронный ресурс]. URL: <https://roscontrol.com/journal/articles/falsifikat-produktsii-chto-gde-i-kto-otvechaet/> (дата обращения: 05.06.2023).

⁴ Система «Меркурий» помогла обнаружить производство фальсифицированной красной икры в Ставропольском крае [Электронный ресурс]. URL: <https://fsvps.gov.ru/ru/fsvps/news/216630.html> (дата обращения: 05.06.2023).

⁵ Сколько фальсификата на российском рынке? [Электронный ресурс]. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/224787272> (дата обращения: 05.06.2023).

⁶ Фальсификат продукции: что, где и кто отвечает? [Электронный ресурс]. URL: <https://roscontrol.com/journal/articles/falsifikat-produktsii-chto-gde-i-kto-otvechaet/> (дата обращения: 05.06.2023).

⁷ Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 24–35.

⁸ Мартынов А.В. Контроль и надзор в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11 (99). С. 50–59.

⁹ Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 02.01.2000 № 29-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

¹⁰ Мартынов А.В. Государственный контроль и надзор в условиях санкционной агрессии против России // Административное право и процесс. 2022. № 8. С. 41–47.

¹¹ Галицкая Н.В. К вопросу об обеспечении безопасности пищевых продуктов // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы: Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения), Саратов, 08 июня 2021 года / Саратовская государственная юридическая академия; Саратовский филиал Института государства и права РАН. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2021. С. 145–148.

¹² Галицкая Н.В. Нетарифное регулирование внешнеторговой деятельности в таможенных правоотношениях: Автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.14. Саратов, 2005. 26 с.

STATE CONTROL AND SUPERVISION IN THE FIELD OF FOOD SECURITY IN RUSSIA

N.V. Galitskaya

Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the St. Petersburg Branch of the National Research University Higher School of Economics, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor

The article examines the problems of food security in Russia, in particular, the risks associated with food adulteration and their consequences for public health. The transition from traditional control of finished products to preventive measures at all stages of the production chain is proposed.

Keywords: state control and supervision, food security, food security doctrine, falsification, high-quality food products.