

УДК 631.15:658.562.4(4)

П.В. Расторгуев, кандидат экономических наук, доцент
Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси

Особенности формирования систем контроля качества и безопасности продукции АПК в отдельных странах

Аннотация. На основе исследования опыта стран с развитой аграрной экономикой в части функционирования национальных систем контроля качества и безопасности аграрной продукции в статье представлены особенности их организации, а также распределение соответствующих функций между отдельными ведомствами и органами государственного управления в различных странах, выявлены основные принципы их формирования, определены характерные тенденции развития и совершенствования систем контроля качества и безопасности продукции АПК в последние годы.

Ключевые слова: качество, безопасность, контроль качества и безопасности сельскохозяйственного сырья и пищевых продуктов, оценка рисков, управление рисками.

Введение

На современном этапе развития рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия во многих странах проводится интенсивная работа по совершенствованию системы обеспечения качества и безопасности продовольствия. При этом основой данных систем является ориентация на формирование эффективного механизма сквозного контроля по всей пищевой цепи, оценка рисков производства недоброкачественной продукции и управление рисками.

Мировой опыт свидетельствует, что все большее значение в части регулирования качества и безопасности продукции принадлежит организации действенного сотрудничества и координации между государственными учреждениями с целью обеспечения эффективного функционирования системы контроля продовольственного сырья и продуктов питания. Приоритетная роль данного фактора объясняется тем, что различные контролирующие органы располагают различными экспертными знаниями и ресурсами, что приводит к тому, что качество выполняемых ими функций может сильно различаться. Возникает также опасность необъективности контроля: в процесс контроля часто вовлечены ведомства, которые, как правило, направлены на защиту интересов определенных субъектов хозяйствования, следовательно, его результаты

могут носить субъективный характер. Опыт решения данных проблем в контексте мировых тенденций развития систем контроля качества и безопасности продукции АПК представляет интерес с целью применения данного опыта в республике.

Материалы и методы

В качестве материалов исследования были использованы зарубежный опыт, теоретические и практические разработки и рекомендации в области регулирования производства качественной и безопасной сельскохозяйственной и пищевой продукции; законодательные акты, нормативные документы и другие материалы государственных органов отдельных стран, ресурсы информационной сети Интернет.

В процессе исследований применялись следующие методы: монографический, абстрактно-логический, сравнительного анализа и экспертных оценок.

Результаты исследований

В **Германии** в структуру обеспечения безопасности пищевых продуктов входят следующие органы:

- Федеральное министерство продовольствия, сельского хозяйства и защиты потребителей Федеральной республики Германии (BMELV);
- Федеральное ведомство защиты прав потребителей и безопасности пищевой продукции (BVL);
- Федеральный институт оценки рисков (BfR);
- федеральные научно-исследовательские институты;
- 16 министерств федеральных земель;
- рабочие группы федеральных и земельных органов.

Функцию «центрального диспетчерского поста» для обеспечения безопасности пищевой продукции выполняет *BMELV*. Сюда направляются отчеты о результатах государственного контроля безопасности пищевых продуктов и кормов, научные экспертные заключения, протоколы слушаний и обсуждений на европейском уровне, информация из сферы бизнеса и от отраслевых союзов и т. д.

Данная структура разрабатывает законодательные предписания и другие меры по совершенствованию систем обеспечения безопасности пищевой продукции, например, установление уровней предельно допустимых концентраций вредных веществ, процедура аттестации (регистрации), научные исследования, предписания о маркировке продукции, руководящие принципы об устоявшейся хорошей практике производства пищевых продуктов и др.

К задачам *BVL* в рамках развития сотрудничества с земельными органами и поддержки мероприятий на уровне земель относится координация

деятельности земельных, федеральных органов и органов Европейского союза (ЕС), координация и планирование программ в сфере надзора, оценка данных и отчетность перед федеральными и земельными органами и органами ЕС, управление рисками и кризисными ситуациями, аттестация и регистрация ветеринарных лекарственных препаратов, кормовых добавок и средств защиты растений.

За оценку рисков для здоровья человека от потребления пищевых продуктов отвечает *BfR*. Его заключения служат научным обоснованием для министерств, государственных органов и судов при принятии ими соответствующих решений. Кроме этого в структуру *BfR* входит значительное количество национальных референтных лабораторий.

Следует отметить, что полномочия между федеральными, региональными и местными правительственными органами в Германии разграничены следующим образом:

☞ федеральные органы – осуществляют подготовку законов и устанавливают общие требования по проведению контрольной деятельности;

☞ на региональном уровне – решаются задачи координации и надзора;

☞ на местном уровне – осуществляется контроль и надзор за предприятиями, при этом все полномочия местных органов определяются предписаниями региональных органов соответствующих министерств.

Такое разграничение полномочий позволяет избежать дублирования и способствует более эффективной деятельности органов власти [9].

В Бельгии главными органами в областях безопасности продукции, здоровья животных, защиты животных и растений являются:

- Федеральная служба здравоохранения, безопасности пищевой цепи и окружающей среды (Federal Public Service for Health, Food Chain Safety and Environment – FPS);

- Федеральное агентство по безопасности пищевой цепи (Federal Agency for the Safety of the Food Chain – FASFC) [2].

Между FPS и FASFC регулярно проводятся консультации, на официальном уровне – ежемесячные встречи, дополнительные встречи – по мере необходимости. Распределение полномочий между FPS и FASFC установлено следующим образом.

В сферу деятельности *FPS* входят:

⇒ формирование политики, определение целей, общих принципов безопасности продукции, здоровья животных и защиты растений;

⇒ регистрация предприятий, разрешение на производственную деятельность;

⇒ определение лучших методов лабораторных исследований и осуществление мероприятий по их распространению;

⇒ оценка риска продукции относительно обеспечения здравоохранения, здоровья животных и охраны окружающей среды;

⇒ разработка стандартов;

⇒ разработка политики и координация контроля выполнения соглашений по международной торговле;

⇒ управление международными отношениями, связанными с вышеупомянутыми областями деятельности;

⇒ управление информационными потоками и др.

В феврале 2000 г. было создано FASFC. Оно подотчетно министру здравоохранения, контролирует продукцию и сырье на всех стадиях цепи производства и реализации, включая сельскохозяйственное производство, обработку, хранение, транспортировку, торговлю, импорт и экспорт. В его функции также входит прослеживаемость и системы идентификации. Кроме этого FASFC оказывает научные консультации относительно рисков и безопасности пищи.

С целью обеспечения эффективности работы FASFC и учета интересов всех участников цепи производства был создан *Совещательный комитет (Advisory Committee)*. В его состав входят члены-представители: организаций потребителей – 7, сектора сельского хозяйства – 4, сектора органического производства – 1, производителей кормов – 1, пищевой промышленности – 5, розничной торговли – 2, федерального обслуживания – 4, регионального правительства – 5.

Комитет собирается по требованию министра здравоохранения или FASFC, но может также быть создан и по собственной инициативе.

Во **Франции** государство контролирует безопасность аграрной продукции с помощью различных организаций, которые по своей ведомственной подчиненности относятся к трем министерствам:

- Министерство сельского хозяйства и рыболовства;
- Министерство здравоохранения и солидарности;
- Министерство экономики, финансов и промышленности [14].

Система контроля производства пищевых продуктов во Франции, в основу которой положен принцип управления риском, включает три основных органа:

- Главное управление пищевой и перерабатывающей промышленности (ГУППП);
- Главное управление конкуренции, потребления и борьбы с правонарушениями (ГУКПБП);
- Главное управление здравоохранения (ГУЗ).

Министерству сельского хозяйства и рыболовства подчиняется *ГУППП*. Оно обеспечивает санитарную безопасность внутри пищевой цепи, выполняет задачи министерства в сфере защиты растений,

здоровья и защиты животных, в области организации систем обеспечения качества продуктов питания на всех стадиях их производства, транспортировки и продажи.

В его функции также входит мониторинг санитарного качества всей пищевой цепи в отношении продуктов животного происхождения и до первой обработки в отношении продуктов растительного происхождения.

Министерству здравоохранения и солидарности подчиняется ГУЗ. Оно осуществляет свои функции во всех направлениях, имеющих отношение к здравоохранению и санитарной безопасности продуктов питания и питьевой воды. Управление осуществляет контроль питьевой воды и проводит расследования при пищевых отравлениях людей.

Министерству экономики, финансов и промышленности подчиняется ГУКПП. Оно призвано обеспечивать открытую и лояльную конкуренцию и защищать интересы потребителей. Сфера его деятельности охватывает не только безопасность и качество всех потребительских товаров (состав, пищевые добавки, этикетирование, коммерческая деятельность и т. д.), но и услуги. Пищевая промышленность также является частью его деятельности [6].

Между Министерством сельского хозяйства и рыболовства и Министерством экономики, финансов и промышленности подписан протокол о координации контрольной работы, который предусматривает взаимное предварительное уведомление о предстоящих планах контроля и расследований, представляющих национальный интерес с точки зрения безопасности пищевых продуктов. В областях общей компетенции могут организовываться совместные обследования.

В республике также создана независимая структура – *Французское агентство санитарной безопасности продуктов питания* (ФАСБПП), которому поручено проводить оценку санитарных и пищевых рисков продуктов питания. В функции данного ведомства входит надзор и оповещение о тревоге, проведение научных исследований и обеспечение научно-технической поддержки государственных органов, обеспечение информированности и гласности.

В то же время никакими контрольными полномочиями ФАСБПП не располагает. Его функции направлены на решение трех основных задач:

- ⇒ оценка пищевых и санитарных рисков на протяжении всей пищевой цепочки от производства до потребления по трем основным категориям пищевых продуктов: животного и растительного происхождения, применяемая в пищу вода;
- ⇒ выполнение исследовательской работы и научно-техническая поддержка;
- ⇒ ответственность в области ветеринарных препаратов.

Для выполнения возложенных задач ФАСБПП опирается на 10 экспертных комитетов и 12 исследовательских лабораторий. Для обеспечения независимости членов комитетов их назначение производится по результатам открытого конкурса [14].

В США разделение ответственности между контролирующими органами было достигнуто благодаря координации деятельности различных ведомств. Фактически существует более 50 соглашений между основными ведомствами, осуществляющими контроль в сфере безопасности продовольствия, и органами власти, координирующими совместные усилия и устраняющими возникающие противоречия.

В США функционируют следующие федеральные ведомства, сфера ответственности которых – обеспечение продовольственной безопасности потребителей:

- ✦ Управление по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов (Food and Drug Administration – FDA);
- ✦ Служба контроля безопасности пищевых продуктов (Food Safety and Inspection Service – FSIS);
- ✦ Служба по здоровью животных и растений (Animal and Plant Health Inspection Service – APHIS);
- ✦ Управление по охране окружающей среды (Environmental Protection Agency – EPA) [8].

Полномочия ведомств по обеспечению безопасности производства продуктов питания распределены следующим образом.

За защиту потребителей от небезопасной или неправильно промаркированной продукции отвечает *FDA*. Обязательному контролю подлежат все продукты питания, кроме тех, контроль над которыми входит в компетенцию *FSIS*, а также все пищевые добавки. Ведомство также контролирует уровень остаточного количества пестицидов во всех продуктах питания, кроме мяса, птицы и яиц; осуществляет инспекционные проверки предприятий пищевой промышленности; контроль импортных продуктов питания, комбикормовых заводов, медикаментов и пищевых добавок.

Управление работает в тесном контакте с государственными властями в целях сбора и обмена информацией. Кроме того, в его функции входит разработка стандартов, регламентирующих состав, качество, питательную ценность, безопасность и маркировку продуктов питания, включая пищевые ингредиенты и красители.

Управление также проводит исследования по улучшению методов обнаружения и предупреждения возможных загрязнений продуктов питания, а также сбор данных по пищевой ценности продуктов, пищевым добавкам и остаточному количеству пестицидов.

В свою очередь, *FSIS* контролирует безопасность, качество и соответствующую маркировку мяса, птицы и продуктов из яиц. Обязательному инспектированию данным ведомством подлежит следующая продукция: все свежие (охлажденные) и замороженные виды говядины, мясо птицы, свинина и продукты их дальнейшей переработки, содержащие 3 % сырого мяса или 2 % приготовленной птицы или мяса.

Всеми вопросами, связанными с защитой животных и растений от вредителей и болезней, занимается *APHIS*.

Вопросами охраны здоровья населения и защиты окружающей среды от рисков, связанных с использованием пестицидов, занимается *EPA*. Ведомство также содействует развитию безопасных методов борьбы с вредителями, регламентирует допустимые уровни остаточного содержания пестицидов в продуктах питания, регулирует производство, распространение, рекламу, продажу, хранение, применение и уничтожение пестицидов, используемых при производстве и переработке продуктов питания. Данная структура несет ответственность за изучение научных данных о новых пестицидах и их дальнейшую регистрацию [5].

В настоящее время в США активно прорабатываются варианты создания высокоинтегрированной системы обеспечения национальной продуктовой безопасности, ключевую роль в которой должны сыграть соответствующие подразделения Министерства сельского хозяйства. Это связано с пониманием того, что нынешняя американская система, в которой участвуют несколько федеральных ведомств, не может гарантировать полную безопасность продукции для потребителя [13].

В **Канаде** на федеральном уровне ответственность за пищевую безопасность и организацию контроля за продуктами питания возложена на четыре министерства: Земледелия и сельскохозяйственных продуктов, Здравоохранения, Промышленности и Рыбного хозяйства.

Чтобы повысить эффективность и оперативность системы контроля за продуктами питания, правительство Канады в 1997 г. объединило продовольственную инспекцию данных четырех министерств в *Канадскую инспекцию пищевых продуктов* (Canadian Food Inspection Agency – CFIA), которая подотчетна министру Земледелия и сельскохозяйственных продуктов (Minister of Agriculture and Agri-food).

Данная инспекция отвечает за контроль продовольствия на федеральном уровне, который распространяется на производство кормов для животных, производство пищевых продуктов, сбыт и розничную торговлю. Целевой задачей агентства является обеспечение безопасности пищевых продуктов, здоровья животных и защита растений. Впервые за всю историю инспекционных проверок продовольствия вся ответственность была возложена на одно федеральное агентство Канады.

Необходимо отметить, что формирование единого государственного агентства, ответственного за контроль качества пищевых продуктов, снизило расходы государственного бюджета на деятельность в сфере обеспечения контроля безопасности пищевых продуктов. Также к преимуществам создания единого агентства можно отнести улучшение коммуникации, облегчение взаимодействия с регулирующими органами, уменьшение количества инспекций предприятий и др. [1].

Ответственность за принятие нормативов, касающихся безопасности пищевой продукции, включая исследования, оценку рисков и установление норм допустимого остаточного содержания вредных веществ, возложена на Министерство здравоохранения Канады в соответствии с принципом разделения оценки риска (Министерство здравоохранения) и управление рисками (CFIA).

В то же время стандарты, не относящиеся к здоровью человека, животных или растений, а касающиеся технологических и потребительских свойств продукции, продолжают устанавливаться Министерством земледелия и сельскохозяйственных продуктов, например, стандарты качества в отношении сортности культур (цвет, форма, размер), животных (доля жира в мясе) и пищевых продуктов (размер яиц).

На местном уровне ответственность за безопасность продукции несут местные органы управления, поэтому области и провинции также разрабатывают документы с целью обеспечения качества и безопасности пищевой продукции, производимой и продаваемой в пределах их юрисдикции, которые являются дополнением к федеральным законам [1, 7].

В **Новой Зеландии** за разработку нормативных актов, относящихся к экспорту пищевых продуктов животного и растительного происхождения, отвечает Министерство сельского и лесного хозяйства MAF (Ministry of Agriculture and Forestry), а за регулирование внутреннего рынка пищевых продуктов – Министерство здравоохранения. Границы между ответственностью этих министерств не всегда четкие (особенно это касается пищевых продуктов, произведенных на экспорт, но реализуемых на внутреннем рынке). Поэтому в последние годы с целью производства безопасных пищевых продуктов было налажено более тесное сотрудничество между данными ведомствами, что привело к разработке общего подхода к механизму регулирования, описываемому как модель оптимального регулирования.

В модели оптимального регулирования основное внимание было уделено трем важнейшим элементам:

- созданию соответствующих стандартов на продукцию;
- контролю выполнения нормативных актов;
- официальному принятию необходимых элементов системы.

После реорганизации MAF было создано *Управление по пищевой безопасности* (Food Assurance Authority – MAF Food), основными целями которого являются:

- ✓ содействие пищевой безопасности;
- ✓ эффективность гарантии пищевой безопасности;
- ✓ последовательное применение требований пищевой безопасности;
- ✓ соблюдение международных обязательств;
- ✓ влияние на международные стандарты.

Управление по пищевой безопасности отвечает за разработку и соблюдение стандартов Новой Зеландии в экспортном секторе пищевой промышленности, в частности, стандартов для продуктов животного и растительного происхождения.

В управление входит специальное подразделение *Food's Compliance and Investigation Group*, которое планирует и проводит контрольные проверки выполнения требований, необходимых для доступа на внутренних и зарубежных рынки. Оно отвечает за текущую проверку соблюдения конкретными отраслями промышленности требований пищевой безопасности, их доступ к рынкам и соблюдение требований законодательства [1].

В **Литве** в июле 2000 г. произошло слияние трех ведомств по контролю безопасности пищевых продуктов: Государственная гигиеническая инспекция, Государственная инспекция по качеству и Государственная ветеринарная служба объединились в одну *Государственную службу по контролю безопасности пищевых продуктов и ветеринарии* (SFVS), напрямую подотчетную премьер-министру страны [11].

В результате данной реорганизации основные функции и обязанности Министерства здравоохранения и SFVS были распределены следующим образом:

Министерство здравоохранения разрабатывает обязательные требования к пищевым продуктам, например, максимально допустимый остаточный уровень, а также проводит мониторинг безопасности пищевых продуктов и инфекций;

SFVS ответственно за внедрение и применение методов и механизмов контроля безопасности пищевых продуктов и ветеринарного контроля, как в отношении внутреннего производства, так и системы обеспечения продовольственной безопасности и охраны здоровья сельскохозяйственных животных и растений в странах.

Также было значительно сокращено число инспекций и количество государственных служащих, проводивших инспекции. Однако занятость в отделах Министерства сельского хозяйства, ответственных за внедрение процедур ЕС, увеличилась.

Лаборатории отдельных ведомств, которые вошли в состав SFVS, были консолидированы. В результате их число сократилось с 50-ти в 1994 г. до 10-ти в 2001 г. Данная реформа была проведена исходя из того, что, имея меньше лабораторий, появляется возможность более целевого и эффективного использования ресурсов на их оснащение, обучение персонала и т. д. Кроме того, Национальная ветеринарная лаборатория, референс-лаборатория для диагностики заболеваний животных и проведения анализов безопасности пищевых продуктов получили аккредитацию ЕС в 2000 г., а три филиала последней, а также центральная лаборатория SFVS – ЕС в 2005 г. [10, 11].

В Латвии в результате оптимизации взаимосвязанных функций министерств Земледелия и Здравоохранения с 2006 г. лаборатории Государственного диагностического центра ветеринарной медицины Продовольственно-ветеринарной службы были объединены с лабораториями Агентства общественного здоровья, находящимися в ведении Министерства здравоохранения, в Национальный диагностический центр (НДЦ).

В результате реструктуризации и объединения НДЦ и Государственного агентства «Латвийское агентство рыбных ресурсов» в 2010 г. был создан государственный Научный институт безопасности пищевых продуктов, здоровья животных и охраны окружающей среды «BIOR», который находится в подчинении Министерства земледелия. В нем функционируют 6 испытательных лабораторий, в том числе – три центральные лаборатории в Риге (лаборатория испытаний продовольствия и окружающей среды, диагностики болезней животных, клинической микробиологии), региональные лаборатории в Валмиере, Лиепае, Даугавпилсе, которые осуществляют контроль безопасности продуктов питания.

Целью деятельности НДЦ является проведение лабораторной диагностики для сохранения здоровья человека и животных, определения факторов риска для состояния окружающей среды, обеспечения оборота безопасного продовольствия [12].

Заключение

Таким образом, как показывают исследования, формы организации и методы формирования системы контроля качества и безопасности аграрной продукции в различных странах существенно отличаются. В то же время сравнительный анализ указывает на то, что независимо от их организационной структуры в контроле качества и безопасности аграрной продукции, как правило, задействовано много различных ведомств, агентств и т. д.

В качестве преобладающей тенденции следует отметить, что за последнее десятилетие многие страны упростили национальные системы

контроля качества и безопасности аграрной продукции и консолидировали их усилия в целях повышения эффективности их функционирования. Это стало возможным благодаря тому, что функции по обеспечению безопасности пищевых продуктов, которые ранее были распределены среди нескольких ведомств, были переданы в ведение одного органа (Канада, Новая Зеландия, Литва и т. д.). При этом, как показала практика, наиболее эффективные из существующих национальных систем обеспечения безопасности продукции организованы на базе национальных ветеринарных служб.

В целом изучение опыта стран свидетельствует, что эффект от концентрации функций контроля качества и безопасности аграрной продукции, как правило, положителен, а основными его преимуществами являются более последовательное и своевременное применение законов и нормативов безопасности пищевых продуктов, снижение количества дублирующих друг друга инспекций и т. д.

Список использованных источников

1. Assuring food safety and quality: guidelines for strengthening national food control systems / World Health Organization, Food and Agriculture Organization of the United Nations. – Rome: FAO, 2003. – 74 p.
2. Country profile of Belgium: on food and feed safety, animal health, animal welfare, and plant health / European commission / Health and consumer protection directorate-general. – 2007. – 71 p.
3. General guidance for third country authorities on the procedures to be followed when importing live animals and animal products into the European Union // European Commission, Health & Consumer Protection Directorate-General, Food and Veterinary Office [Electronic resource]. – 2003. – Mode of access: http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/special_topics/index_en.html. – Date of access: 14.07.2006.
4. Ветеринарный контроль и карантинный фитосанитарный контроль как меры нетарифного регулирования [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://customsexpert.ru/practicum/legal-entity/vetkontrol-i-fitokontrol.htm>. – Дата доступа: 10.08.2012.
5. Высококачественные продукты из США / USEFOOD.RU [Электронный ресурс]. – 2005. – Режим доступа: <http://www.usfoods.ru/catalog>. – Дата доступа: 25.04.2007.
6. Европейские системы контроля безопасности продуктов питания: новые перспективы на гармонизированной правовой основе. Второй глобальный форум ФАО/ВОЗ сотрудников органов по обеспечению продовольственной безопасности. – Бангкок: ФАО, 2004. – 15 с.
7. Касьяненко, А. Перспективы повышения качества российского продовольствия (на основе опыта канадской системы пищевой промышленности) / А. Касьяненко, С. Оболенский, С. Джойл // Пищевая промышленность. – 2006. – № 12. – С.18–19.

8. Конарева, Л. Как США обеспечивает качество потребительских товаров / Л. Конарева // Стандарты и качество. – 2004. – № 7. – С. 82–88.

9. Контроль качества продуктов питания: берем пример с Германии [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://ria-stk.ru/stq/adetail.php?ID=48333>. – Дата доступа: 21.05.2012.

10. Корешков, В.Н. Контроль продовольственной продукции и сельскохозяйственного сырья в Литовской республике / В.Н. Корешков, Н.А. Жагора, Г.В. Артеменко // Стандартизация. – 2010. – № 3. – С. 41–45.

11. Мировая практика систем контроля пищевой безопасности [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-202462.html?page=4>. – Дата доступа: 14.04.2012.

12. Национальный диагностический центр // Научный институт безопасности пищевых продуктов, здоровья животных и охраны окружающей среды [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: <http://www.bior.gov.lv/ru/top-menu/o-nas/istorija/nacional-nij-diagnosticheski-centr>. – Дата доступа: 18.07.2012.

13. Относительно роли ветеринарной службы в обеспечении некоторых аспектов национальной безопасности // Россельхознадзор [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/4008.html>. – Дата доступа: 15.04.2012.

14. Французская система санитарной безопасности продуктов питания // Министерство сельского хозяйства и рыболовства Франции [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: <http://alimentation.gouv.fr/alerte-produit1>. – Дата доступа: 14.09.2010.

Материал поступил в редакцию 29.03.2013 г.