

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОДОПОЛНЯЮЩЕГО ХАРАКТЕРА ВЗАИМОСВЯЗЕЙ МЕЖДУ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ И УПРОЩЕНИЕМ ПРОЦЕДУР ТОРГОВЛИ

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

Эффективные системы обеспечения безопасности пищевых продуктов и меры по содействию торговле не должны противоречить друг другу. Существуют подходы, которые позволяют одновременно ужесточать контроль за безопасностью пищевых продуктов и содействовать беспрепятственной безопасной торговле.

Ключевую роль в этом отношении играют научно обоснованные меры обеспечения безопасности пищевых продуктов и международные стандарты, а также упрощенные процедуры, прозрачность, сотрудничество пограничных служб и электронная сертификация.

Международная нормативно-правовая база, включая соглашения ВТО, Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер и Соглашение об упрощении процедур торговли, а также стандарты Кодекса в области безопасности пищевых продуктов, обеспечивает поддержку государственных органов, предлагая правила торговли и научно обоснованные стандарты. Для поддержания ее в актуальном состоянии необходимы активная работа и инвестиции на национальном уровне.

Для создания нормативного и административного потенциала в целях совершенствования механизмов контроля безопасности пищевых продуктов на границе и создания более всеобъемлющей системы управления рисками могут быть задействованы программы наращивания потенциала и помощи, реализуемые в связи с относительно недавним вступлением в силу Соглашения об упрощении процедур торговли.



За обеспечение безопасности всех пищевых продуктов, поступающих к потребителям, отвечают государственные органы и предприятия пищевой промышленности; для решения этой задачи необходимы соответствующие системы инспектирования и контроля таких продуктов. Меры по обеспечению безопасности пищевых продуктов, включая требования к продукции, процессы, а также процедуры контроля, инспектирования и одобрения обычно распространяются как на производимые внутри стран, так и на импортируемые продукты и, соответственно, могут влиять на международную торговлю. Применение таких мер во исполнение требований и введение процедур проверки их исполнения неизбежно влекут за собой расходы. Для мелких производителей и экспортеров, особенно в развивающихся странах, они могут быть непомерно высокими, что может препятствовать извлечению ими выгоды из торговли. Задача, таким образом, состоит в том, чтобы обеспечить принятие эффективных мер и механизмов контроля в области безопасности пищевых продуктов в интересах охраны здоровья населения и при этом избежать излишних издержек и ограничений в сфере торговли. Необходимо, чтобы такие меры были целесообразными.

В этом документе представлен обзор различных направлений, в которых возможен синергизм между безопасностью пищевых продуктов и упрощением процедур торговли. Ключевое значение в этой связи имеет подход к разработке и осуществлению мер безопасности пищевых продуктов. Максимально широкое использование международных стандартов Кодекса в качестве основы для внутренних мер по обеспечению безопасности пищевых продуктов позволяет избежать затрат, которые возникают, когда экспортерам приходится применять разные меры по обеспечению безопасности пищевых продуктов по требованию разных стран-импортеров. Использование научно обоснованных подходов с учетом рисков позволяет применять такие меры, в том числе и для результативного решения проблем здравоохранения, и эффективно использовать имеющиеся в распоряжении ограниченные ресурсы для инспектирования и контроля. Кроме того, синергизм возможен в таких областях, как упрощение и рационализация процедур обеспечения безопасности пищевых продуктов и повышение прозрачности, с

тем чтобы производители и торговые предприятия могли легко находить информацию о соответствующих мерах и процедурах. На границах могут осуществляться такие практические инициативы, как сотрудничество между пограничными ведомствами, например, для проведения совместных инспекций или согласования информационных требований: такие инициативы позволяют сокращать задержки и снижать расходы без снижения безопасности продуктов. Еще одним способом обеспечения бесперебойности торговых потоков, а также подлинности санитарных сертификатов может стать электронная сертификация.

С помощью торговых соглашений ВТО и стандартов безопасности пищевых продуктов Комиссии «Кодекс Алиментариус» ФАО/ВОЗ, члены сформировали систему правил и руководящих принципов, помогающую им достигать сразу двух целей: обеспечивать безопасность пищевых продуктов и содействовать безопасной торговле. Соглашением по применению санитарных и фитосанитарных мер предусмотрено, что меры по обеспечению безопасности пищевых продуктов (и другие санитарные и фитосанитарные меры) должны быть научно обоснованными, и настоятельно рекомендовано использовать стандарты Кодекса в качестве основы для внутренних нормативных документов. Его положения призваны обеспечить, чтобы меры по обеспечению безопасности пищевых продуктов не ограничивали торговлю больше, чем необходимо для охраны здоровья населения, а их осуществление не вызывало неоправданных задержек и не создавало бессмысленного административного бремени. В принятом недавно Соглашении об упрощении процедур торговли вводятся дополнительные правила, направленные на уменьшение бюрократических формальностей и административного бремени на границах. Фонд содействия соблюдению стандартов и развитию торговли (ФСРТ), учрежденный ФАО, ВОЗ и ВТО совместно с МЭБ и Всемирным банком, выявляет передовой опыт и координирует техническое сотрудничество в целях оказания развивающимся странам помощи в соблюдении международных санитарных и фитосанитарных стандартов. Настоящая информационная записка подготовлена на основе материалов ФСРТ по содействию безопасной торговле и электронной санитарной и фитосанитарной сертификации.¹

СИНЕРГИЗМ МЕЖДУ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ И ТОРГОВЛЕЙ

1. ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

Какой подход нужен, чтобы меры по обеспечению безопасности пищевых продуктов обеспечивали эффективную охрану здоровья потребителей? И как добиться того, чтобы они не становились чрезмерно обременительными для производителей и экспортеров и их

соблюдение не было затруднительным для небольших компаний? Для этого необходимо, чтобы такие меры имели научную основу и подкреплялись объективной оценкой рисков и различных вариантов их регулирования. В данном контексте главная роль отводится разработанным по результатам научной оценки рисков и принятым государствами-членами стандартам Кодекса в области безопасности пищевых продуктов. Согласовывая свои меры по

обеспечению безопасности пищевых продуктов со стандартами Кодекса, например максимально допустимыми уровнями (МДУ) для пестицидов, правительства обеспечивают надежную защиту безопасности пищевых продуктов и при этом сводят к минимуму торговые ограничения.

Это не всегда просто. Наука развивается, и при появлении новых данных бывает необходимо пересматривать меры, которые раньше

¹ Информационную записку ФСРТ «Содействие безопасной торговле: охрана здоровья населения, снижение торговых издержек в связи с санитарными и фитосанитарными мерами», фильм «Решения в интересах безопасной торговли» и другие соответствующие ресурсы см. по адресу: <http://www.standardsfacility.org/facilitating-safe-trade>. Материалы по электронной сертификации, в том числе информационную записку ФСРТ «Содействие безопасной торговле: переход на бесточечные системы с помощью электронной санитарной и фитосанитарной сертификации», см. по адресу: <http://www.standardsfacility.org/SPS-eCert>.

казались оправданными. Стандарты Кодекса также должны периодически обновляться с учетом последних достижений науки. Постоянно появляются новые риски, связанные с безопасностью пищевых продуктов, и новые технологии производства и переработки пищевых продуктов. Регулирующим органам приходится решать, как реагировать на эти риски, еще до того, как будет накоплено достаточно научных данных для их тщательной оценки и будут разработаны стандарты Кодекса. Зачастую приходится принимать временные меры с учетом новых рисков или новых технологий, и если потребители или производители привыкают к тому или иному подходу, бывает сложно отменить или пересматривать такие меры с учетом новых научных знаний. Для поддержания актуальности международных стандартов и внутреннего законодательства необходимы постоянная активная работа и инвестиции со стороны членов.

2. РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРОЦЕССОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ И ПОГРАНИЧНОГО КОНТРОЛЯ

Эффективной нормативной практикой считаются периодические пересмотр и упрощение не только мер по обеспечению безопасности пищевых продуктов, но и процедур оценки и обеспечения соблюдения этих мер. При этом могут отменяться устаревшие процедуры, приниматься меры по устранению дублирования в документах, требуемых органами по обеспечению безопасности пищевых продуктов и другими пограничными ведомствами, и рационализироваться повседневное регулирование контроля пищевых продуктов на пограничных пунктах въезда и выезда. Примеры применения такого подхода включают: механизмы «единого окна» для таможенной обработки товаров на въезде и выезде; автоматизированные таможенные информационные системы; скоординированное управление процедурами пограничного контроля во избежание дублирования обязанностей различных регулирующих органов в части обеспечения безопасности пищевых продуктов и связанных с таким дублированием усилий чрезмерных процедурных требований.

Одним из способов обеспечения эффективного контроля безопасности пищевых продуктов и упрощения процедур торговли продуктами низкого риска является инспектирование товаров, основанное на анализе рисков. В первую очередь проверяются товары высокого и среднего риска, а контроль товаров с более низким уровнем риска проводится реже. Это позволяет эффективно использовать ресурсы, выделяемые на контроль безопасности пищевых продуктов, повышать надежность

охраны здоровья населения и сокращать задержки при импорте продуктов с низким уровнем риска. Особенно заметны выгоды упрощения процедур обеспечения безопасности пищевых продуктов для мелких торговцев, которые получают стимул провозить товары через официальные каналы и пограничные посты. При этом повышаются как качество охраны здоровья, так и объемы налоговых поступлений. Проблема заключается в выявлении продуктов повышенного риска, которые следует проверять в первую очередь, исходя из вида, происхождения продукта и репутации торгового предприятия с точки зрения соблюдения нормативных требований.

3. ПРОЗРАЧНОСТЬ

Меры и процедуры по обеспечению безопасности пищевых продуктов вводятся постановлениями правительств, однако торговые предприятия во многих странах сообщают о трудностях с поиском информации о требованиях и процедурах, применимых сборах, времени ожидания и требованиях к документам. Для получения таких сведений им приходится задействовать личные контакты, например, обращаться к знакомым в соответствующих отраслевых ассоциациях и государственных органах, что делает процесс получения информации затратным. Обеспечение соответствующим заинтересованным сторонам, в частности, производителям, торговым предприятиям и потребителям, беспрепятственного доступа к информации о мерах и процедурах по обеспечению безопасности пищевых продуктов может способствовать более строгому соблюдению требований и снижению торговых издержек.

Еще одним относительно простым способом повышения эффективности регулирования и осуществления мер по обеспечению безопасности пищевых продуктов и содействию торговле является повышение прозрачности требований и регламентов в области безопасности пищевых продуктов. Для этого, в частности, необходимо обеспечивать доступ к соответствующим положениям (желательно путем публикации в Интернете) и уведомлять о них население в соответствии с требованиями Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер и Соглашения об упрощении процедур торговли. Онлайн-овые инструменты, включая Глобальную службу помощи по вопросам торговли и систему оповещений ePing, облегчают поиск соответствующих требований и ознакомление с ними. Глобальная служба помощи по вопросам торговли, которую в настоящее время разрабатывают МТЦ, ЮНКТАД и ВТО, является уникальным источником информации в этой сфере, позволяет заинтересованным сторонам изучать нормативные документы по безопасности пищевых продуктов и другим

темам и находить массу других сведений по товарам и рынкам, представляющим для них интерес. Система оповещения ePing, совместно разработанная МТЦ, ДЭСВОН и ВТО, позволяет своевременно знакомиться с новыми официальными требованиями к безопасности пищевых продуктов и другими правилами. Помимо этого, она позволяет государственному и частному секторам налаживать диалог и решать возможные проблемы торговли на ранней стадии. Регулярные обсуждения между государственным и частным секторами имеют решающее значение для информирования предприятий о требованиях для получения доступа на рынки, в том числе при изменении правил или порядка обеспечения безопасности пищевых продуктов, когда государственным органам рекомендуется для определения оптимального порядка действий консультироваться с деловыми кругами и другими заинтересованными сторонами.

4. МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Диалог между органами, ответственными за обеспечение безопасности пищевых продуктов, таможенными и другими ведомствами, участвующими в пограничной и внутристрановой торговле, сокращает контрпродуктивное соперничество между ведомствами и позволяет находить более рациональные, основанные на сотрудничестве подходы к содействию торговле и повышению результативности деятельности. Важно сотрудничество как между ведомствами по одну сторону границы, так и между соседними странами. Благодаря ему сокращаются информационные пробелы и предотвращается дублирование требований к документации, устанавливаются синергетические связи при осуществлении мер обеспечения безопасности пищевых продуктов и повышается результативность использования имеющихся ресурсов. Возможные меры в рамках такого сотрудничества включают устранение дублирования в требованиях к информации, согласование часов работы и организацию совместных инспекций.

5. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЭЛЕКТРОННОЙ СЕРТИФИКАЦИИ

Неопределенность в части выдачи и принятия сертификатов безопасности пищевых продуктов может препятствовать инклюзивной торговле. Около 43% экспортеров из развивающихся стран назвали выдачу и принятие санитарных и фитосанитарных сертификатов одним из факторов, ограничивающих участие микро-, малых и средних предприятий (ММСП) в электронной торговле (OECD-WTO Aid for Trade Survey, 2017).

Электронная сертификация обеспечивает такие преимущества, как онлайн-подача заявок, ускоренная обработка и оформление, и более низкие транспортные расходы, и может способствовать более инклюзивной торговле, в частности, в интересах ММСП. Кроме того, от нее выигрывают женщины, которым приходится преодолевать особенно сложные препятствия при ведении трансграничной торговли.

С помощью электронной сертификации может повышаться прозрачность, могут сокращаться расходы и задержки и снижаться объемы пищевых отходов; кроме того, сертификаты безопасности пищевых продуктов становятся более надежными и защищенными, сокращается количество поддельных сертификатов и, следовательно, укрепляется доверие между торговыми партнерами. Электронная сертификация появилась в целом ряде развитых и развивающихся стран. Судя по их опыту, она может быть полезным средством повышения эффективности и безопасности, сокращения времени оформления и снижения операционных издержек. При этом результаты показывают, что переход на новую систему вряд ли будет эффективным, если неэффективны сами системы бумажного документооборота, которые она должна заменить; электронная сертификация — не панацея; для ее грамотного применения органы по вопросам безопасности пищевых продуктов должны находиться на определенном уровне развития.

Системы электронной сертификации разрабатывают все международные органы по стандартизации, признанные Соглашением по применению санитарных и фитосанитарных мер: «Кодекс Алиментариус», МБЭ и МККЗР. Комитет Кодекса по системам контроля и сертификации импорта и экспорта пищевых продуктов (CCFICS) учредил электронную рабочую группу для оценки и обзора существующих руководящих указаний в этой сфере. В других областях, в частности, в том, что касается электронных фитосанитарных сертификатов, достигнут более ощутимый прогресс и открывается возможность для обмена накопленным опытом.

ВЫВОД. ГРАМОТНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕАЛИЗУЕМЫХ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ ИНИЦИАТИВ ПО НАРАЩИВАНИЮ ПОТЕНЦИАЛА

Характер требований к безопасности пищевых продуктов таков, что соблюдение их как на границе, так и внутри стран зачастую затруднительно. Решающее значение с точки зрения охраны здоровья населения имеет достаточный потенциал по контролю рисков в области безопасности пищевых продуктов. Не менее важно предоставлять экспортерам в развивающихся странах возможность получать доступ к внешним рынкам и сохранять его. Следствием многократных случаев запрета на ввоз товаров по причине несоблюдения требований в области безопасности продуктов становятся ужесточение контроля со стороны стран-импортеров, рост операционных издержек, ущерб репутации и утрата доверия к компетентным органам страны-экспортера.

Вступление в силу Соглашения ВТО об упрощении процедур торговли послужило катализатором, благодаря которому в последние годы началась реализация ряда подкрепленных значительными ресурсами инициатив по развитию потенциала, нацеленных на упрощение процедур торговли в развивающихся странах. Традиционно такие инициативы были в первую очередь ориентированы на таможенные органы; при этом модернизации систем контроля безопасности пищевых продуктов (и, в более широком смысле, санитарных и фитосанитарных мер) уделялось не столь пристальное внимание. Однако акцент постепенно смещается, и регулирующие органы ряда стран, иногда в сотрудничестве с другими пограничными органами и частным сектором, осуществляют программы, направленные на гармонизацию, упрощение и совершенствование мер контроля и процедур обеспечения безопасности пищевых продуктов в интересах достижения прогресса в области охраны здоровья и упрощения процедур торговли, или принимают участие в осуществлении этих программ. Следует отметить, что ценность этих преобразований признают как государственный, так и частный секторы. Таким образом, СУПТ ВТО предоставляет уникальную возможность для мобилизации ресурсов и поддержки для укрепления потенциала в целях совершенствования процедур обеспечения безопасности пищевых продуктов в пограничной сфере.

Перспективы обеспечения безопасности пищевых продуктов

Преобразование знаний в действия в интересах людей, экономики и окружающей среды



АДДИС-АБЕБА
12–13 ФЕВРАЛЯ 2019 Г.

Первая Международная конференция ФАО/ВОЗ/АС по безопасности пищевых продуктов

ЖЕНЕВА
23–24 АПРЕЛЯ 2019 Г.

Международный форум по безопасности пищевых продуктов и вопросам торговли

