

Продовольственная безопасность: международно- правовые аспекты и российская правоприменительная практика



А.Е. Серафимович

старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Кемеровского государственного университета, кандидат юридических наук. Адрес: 650000, Российская Федерация, Кемерово, ул. Красная, 6. E-mail: anna_serafima@mail.ru



А.Ю. Просеков

профессор Кемеровского государственного университета, доктор технических наук. Адрес: 650000, Российская Федерация, Кемерово, ул. Красная, 6. E-mail: aprosekov@rambler.ru



Аннотация

В настоящей статье анализируются международно-правовые аспекты проблемы продовольственной безопасности. Определяются основные этапы формирования системы международных организаций, обеспечивающих глобальную продовольственную безопасность, и особенности современного состояния этой системы. Отмечена роль ФАО в формировании системы международной продовольственной безопасности как основы правоприменительной практики в данной области. Раскрывается проблема соотношения международно-правовых норм в области продовольственной безопасности, включающей перечень основных международных стандартов, регламентирующих качество и безопасность продукции на предприятиях пищевой, перерабатывающей промышленности, торговли и общественного питания и национальной правоприменительной практики. Формулируется вывод о наличии обратной связи между национальным и международным законодательством: национальные регламенты и стандарты рецепируются иными участниками международных организаций и приобретают международно-правовое значение. Рассматриваются основные проблемы, связанные с участием России в регулировании проблемы глобальной продовольственной безопасности. На основе фактического материала формулируется вывод, что Россия как член ИСО и ФАО принимает активное участие в разработке стандартов и законодательств в области качества и безопасности пищевой продукции с целью гармонизации последних с международными и европейскими требованиями, что ведет к существенным изменениям в стандартизации пищевых продуктов. Утверждается, что присоединение России к ВТО способствовало оптимизации порядка внутригосударственного регулирования санитарных и фитосанитарных норм: их приведение в соответствие с требованиями ВТО рассматривается авторами как отражение общей тенденции к рецепции норм международного права в данной сфере. Обращается внимание на проблемы в сфере международной продовольственной безопасности: отсутствие единой методологии оценки риска, отбора и исследования проб подкарантинной продукции,

в качестве и безопасности пищевой продукции в сфере общественного питания, в общих правилах контрольно-надзорной деятельности. Сохранение проблемы продовольственной безопасности в глобальном масштабе обуславливает необходимость разработки международно-правовых норм, способствующих формированию права продовольственной безопасности как отдельного подинститута международного гуманитарного права.



Ключевые слова

продовольственная безопасность, правоприменительная практика, Всемирная торговая организация (ВТО), продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), продукты питания, пищевые стандарты.

Библиографическое описание: Серафимович А.Е., Просеков А.Ю. Продовольственная безопасность: международно-правовые аспекты и российская правоприменительная практика // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 4. С. 235–253.

JEL: К 33; УДК: 341

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.4.235.254

Доступ к должному количеству безопасных продуктов питания является важнейшим фактором для поддержания жизни и укрепления здоровья. Обеспечение устойчивости этого фактора, таким образом, является одной из самых трудных насущных задач, стоящих перед цивилизацией и привлекающих внимание международных организаций.

В 1992 г. в Риме состоялась Международная конференция, где обсуждались пути решения проблемы полноценного питания человечества. Инициаторами конференции были две международные организации — Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). На пленарном заседании конференции были обнародованы парадоксальные данные: в мире, где производится достаточно питания для каждого жителя планеты, постоянно голодают около 800 млн. человек¹. Последствия вполне очевидны — болезни, задержка умственного развития у детей, ранняя смерть. В результате нехватка продуктов питания в отдельных государствах представляет собой очевидную угрозу национального масштаба: обеспечение производства минимально требуемого количества продовольствия является гарантией физического выживания этноса.

Отметим, что и четверть века спустя риски не только не устранены, но и продолжают нарастать. К 2020 г. численность человечества увеличится на 30–32% по сравнению с 1990-ми годами. Для доступности продуктов пи-

¹ Продовольственная безопасность беспокоит всех // Коммерсант. 1992. 10 декабря.

тания и реализации продовольственных запросов постоянно увеличивающегося населения земного шара необходимо интенсифицировать аграрное производство, повысить эффективность распределения продуктов питания, освоить принципиально новые технологии и логистические схемы. Отметим, что это, в свою очередь, не только откроет дополнительные возможности, но и существенно увеличит риски в сфере продовольственной безопасности. По нашему мнению, сегодняшние технологические методы сами по себе являются потенциальным источником угроз не только для качества питания, но и для элементарной его безопасности. Не следует забывать также, что негативное воздействие на безопасность будет в перспективе оказывать и перманентное изменение климата: постоянные колебания температуры приведут к увеличению рисков на всех этапах обеспечения продовольственной безопасности, начиная с производства пищевой продукции и заканчивая ее сбытом и транспортировкой².

Приведем официальные данные ВОЗ. По состоянию на 2017 г., небезопасные продукты питания, содержащие болезнетворные бактерии и канцерогенные вещества, являются причиной более чем 200 заболеваний, от онкологии до диареи, развивающихся в результате употребления загрязненных пищевых продуктов, от которых ежегодно заболевает более 0,5 млрд. человек, а 230 тыс. из них уходят из жизни³. Болезни пищевого происхождения наиболее опасны детям: более 30% летальных исходов приходится на лиц, чей возраст не превышает пяти лет.

Сказанное свидетельствует о процессе постепенного сращивания проблем качества пищевых продуктов и обеспечения продовольственной безопасности.

Другой вполне очевидной тенденцией является усиление глобализации проблемы продовольственной безопасности. Конечно безопасность продуктов питания содействует развитию национальной экономики отдельных взятых государств, их торговой и туристической инфраструктуры, является одним из факторов устойчивого развития. Но в то же время следует констатировать, что в современных условиях растет спрос на все более широкий спектр продуктов питания. Продовольственная цепочка, ранее включавшая в себя три основных звена (производство — поставка — потребление), претерпевает сущностные изменения, заключающиеся как в большей внутрен-

² Власов В.А. Продовольственная безопасность Российской Федерации как важнейшее стратегическое направление обеспечения национальной безопасности // Национальная безопасность. 2010. № 11–12. С. 96–101.

³ Всемирная организация здравоохранения. Информационный бюллетень. Октябрь 2017 г. [Электронный ресурс]: <https://apps.who.int/mediacentre/factsheets/fs399/ru/index.html> (дата обращения: 5.12.2017)

ней сегментации каждого из звеньев⁴, так и в том, что в условиях глобализации цепи поставок продуктов питания приобретают международный характер. Потоки продукции перемещаются с большой скоростью и на большие расстояния, в результате чего региональные продовольственные кризисы, эпидемии местного уровня могут быстро разрастаться до международных чрезвычайных ситуаций. В 2010-е годы на каждом материке были отмечены заболевания пищевого происхождения, масштабы которых в условиях глобализированной торговли приобрели транснациональный характер.

Таким образом, на сегодняшний день совместная деятельность национальных правительств, производителей и потребителей продуктов питания является главным условием реализации всеобъемлющей системы продовольственной безопасности. При этом для создания глобальной безопасности пищевых продуктов необходимо решить две сущностные задачи: 1) разработать устойчивую модель действенного международного надзора и координации межрегионального сотрудничества в этой области⁵; 2) привести национальные узаконения в данной области в соответствие с разработанными международными требованиями и стандартами. Остановимся подробнее на характеристике этих задач.

В Декларации Всемирного саммита продовольственной безопасности (2009) дается следующее определение: «Продовольственная безопасность существует, когда все люди всегда имеют физический, социальный и экономический доступ к достаточному количеству безопасного и питательно-го продовольствия для удовлетворения своих диетических потребностей и пищевых предпочтений для ведения активной и здоровой жизни». В целом сложившаяся к настоящему моменту система международных организаций, нормативные основания их деятельности, разработанные ими регламенты позволяют консолидировать мероприятия всех заинтересованных государств в области продовольственной безопасности, повышения качества пищевой продукции, предотвращения связанных с нарушениями продовольственной безопасности заболеваний⁶.

Учреждение международных и региональных структур, составление ими соответствующих нормативных документов, стандартов и регламентов происходит с целью реализации научно обоснованной системы сертифициро-

⁴ В докладе Управления контроля агропромышленного комплекса и химии ФАС России на заседании Рабочей группы БРИКС по глобальным продовольственным цепочкам отмечалось, что неотъемлемыми компонентами производства становятся биотехнологические исследования, селекционная работа, разработка технологий биозащиты // Конкуренция и право. 2017. 21 сентября.

⁵ *Моисеев Е.Г.* Правовые вопросы сотрудничества государств по обеспечению продовольственной безопасности // Аграрное и земельное право. 2008. № 10. С. 76–82.

⁶ *Позняковский В.М.* Безопасность продовольственных товаров: (с основами нутрициологии). М., 2012. С. 44.

вания продовольственных товаров. В рамках достижения данной цели необходимо реализовать следующее: 1) консолидировать нормы национального законодательства в сфере обеспечения продовольственной безопасности и требования международных стандартов; 2) обеспечить взаимное признание актов национального права, касающихся пищевых продуктов и их безопасности, государствами–субъектами международного права; 3) обеспечить взаимное признание актов экспертиз безопасности; 4) сформировать единую систему международных и региональных правил деятельности центров сертификации; 5) создать условия материального, информационного и коммерческого сотрудничества, механизмы разрешения возможных конфликтных ситуаций, возникающих в процессе производства сертификационных испытаний.

В настоящий момент основными звеньями глобальной системы обеспечения продовольственной безопасности являются:

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ; World Health Organization), основанная в 1945 г. ВОЗ — внутреннее структурное подразделение ООН, отвечающее за разрешение глобальных проблем охраны здоровья и координацию деятельности международных и региональных структур здравоохранения;

Международная организация стандартизации (ИСО; International Organization for Standardization — ISO), функционирует с 1946 г. Учредителями ее являлись 25 региональных и национальных организаций, объединивших усилия в сфере создания системы международных гуманитарных стандартов, в том числе в области безопасности продовольствия;

Организация Объединенных Наций по питанию и сельскому хозяйству — ФАО (Food and Agriculture Organization of United Nations). Данное структурное подразделение ООН обеспечивает международное взаимодействие в аграрной и продовольственной сферах, способствует разработке мер, нацеленных на повышение эффективности аграрного производства, на улучшение качества продовольствия с помощью разработки системы международных стандартов.

Следует отметить ведущую роль ФАО в формировании системы международной продовольственной безопасности: результаты ее нормотворчества на сегодняшний день являются основой правоприменительной практики в данной области. К их числу в первую очередь, необходимо причислить Римскую декларацию о всемирной продовольственной безопасности (1996), Роттердамскую конвенцию о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (1998), Международный договор о растительных генетических ресурсах (2001).

Примечательно, что к сегодняшнему дню система обеспечения глобальной продовольственной безопасности помимо отмеченных нами организаций, которым принадлежит системообразующая роль, включает в себя и международные структуры, призванные реализовывать принятые ФАО/ВОЗ/ИСО решения. К их числу в первую очередь следует отнести Комиссию «Кодекса Алиментариус» (Codex Alimentarius Commission (CAQ))⁷, основанную в ФАО в 1961 г. и уполномоченную на осуществление программы защиты жизни и здоровья, реализацию оптимальной для удовлетворения всеобщих интересов торговли продовольствием, разработанной совместно ВОЗ и ФАО.

В результате взаимодействия всех упомянутых структур стало возможным создание Общих принципов пищевой гигиены «Кодекса Алиментариус», утверждение Руководства по применению системы критических контрольных точек при анализе опасного фактора (НАССР), и выработка шкалы пищевых стандартов. Данные акты международного права являются фундаментом для формирования системы внутригосударственных стандартов и средством обеспечения их гармонизации с интернациональными правилами⁸.

По состоянию на 2017 г. нормативная основа системы международной продовольственной безопасности включает в себя перечень базовых общемировых стандартов, регулирующих безопасность и качество товаров, произведенных предприятиями пищевой и перерабатывающей промышленности, реализуемых учреждениями общественного питания и торговой сетью. К числу основных из них относятся: 1) ISO 22000:2005 «Система менеджмента безопасности пищевой продукции. Требования к организации, участвующей в пищевой цепочке». Данный стандарт содержит требование исполнения всех нормативных предписаний о безопасности продуктов питания, что способствует созданию единой интегрированной системы в этой сфере; 2) ISO 15161:2001 «Руководство по применению ISO 9001:2000 в пищевой промышленности». Демонстрирует модель выстраивания оптимальной системы, основанной на принципах ISO 9001:2000 и НАССР, позволяющей учитывать запросы потребителей в структурировании менеджмента.

Отдельной характеристики заслуживают технические условия ISO/TS22002-1:2009 «Программы обязательных предварительных мероприятий по обеспечению безопасности пищевых продуктов. Часть 1. Производство пищевых продуктов», которые предписывают требования разработки и реализации обязательных мер, нацеленных на недопущение появления рисков, связанных с нарушением безопасности продуктов питания (загрязнения, в том числе пе-

⁷ Название получила от лат. Codex Alimentarius, что означает «пищевой кодекс» или «пищевой закон».

⁸ Балабанов В.С., Борисенко Е.Н. Продовольственная безопасность. Международные и внутренние аспекты. М., 2002. С. 245.

рекрестного, химического и биологического происхождения). Данный регламент могут применять все производители продуктов питания независимо от их размера или сложности. Заметим также, что ISO/TS22002-1:2009 — первый документ из серии аналогичных, подготовленных для реализации программ обязательных мероприятий⁹ (PRP) для пищевой промышленности. По всей видимости, в дальнейшем потребуется разработка PRP для других этапов пищевой цепочки, а ISO/TS22002-1:2009 является своего рода пилотным проектом покрытия будущих потребностей мировой пищевой промышленности.

Приведенные основные международные стандарты — это лишь незначительная часть нормативных документов, регламентирующих продовольственную безопасность. Так, Комиссией «Кодекс Алиментариус» к настоящему моменту разработано 297 предскриптивных¹⁰ стандартов на пищевые продукты — фрукты, овощи, зерновые культуры, мясо, молоко, жиры и пр.

Характерной особенностью формирования стандартов продовольственной безопасности является активное участие в этом процессе национальных организаций. Точное их количество определить зачастую невозможно. Так, только в пределах Евросоюза в силу ряда причин, в том числе принципиальных различий в государственном устройстве и способе разграничения властных полномочий центральных и региональных органов государственного управления регламентация и способы обеспечения продовольственной безопасности весьма разнообразны. По сути сложились три основных типа регламентации: 1) централизованный (Бельгия, Дания, Нидерланды), основанный на формировании единой системы регламентов продовольственной безопасности; 2) смешанный (Испания, Германия), сочетающий использование общенациональных и региональных регламентов; 3) децентрализованный (Великобритания, Ирландия), включающий регламенты, утвержденные на местном уровне¹¹. Вполне естественно, что если первый и второй тип характеризуются минимальным перечнем регламентов, то в государствах, относящихся к третьей группе, их количество гораздо значительнее.

Важно отметить, что независимо от принадлежности к тому или иному типу национальные регламенты рецепируются иными участниками международных организаций и приобретают международно-правовое значение. Так, IFS (International Food Standard), изначально разработанный Обществом немецкой розничной торговли (Hauptverband des Deutschen Einzelhandels) и Федерацией предприятий торговли и распределения Франции (Federation des entreprises du Commerce et de la Distribution), сейчас активно применя-

⁹ Для обозначения данной серии технических условий часто используется аббревиатура PRP.

¹⁰ Иначе — предписывающих, т.е. определяющих, какие именно параметры (пределы, максимальные концентрации) должны соблюдать товаропроизводители.

¹¹ Available at: <https://www.Fao.org/docrep/meeting/008/j2975r.html> (дата обращения: 18.11.2017)

ется в коммерческих сетях ЕС, составляющих не менее 65% всей мировой торговли. Содержание этого стандарта определяется желанием помочь производственным и торговым предприятиям в производстве и поставках безопасных продуктов путем создания единой системы взаимного оценивания изготовителей и поставщиков продовольствия¹².

В свою очередь Global Standard Food (Единый стандарт пищевой продукции), предъявляющий к производителям и продавцам требования по всем аспектам безопасности пищевой продукции, был разработан британским консорциумом предприятий розничной торговли BRC (British Retail Consortium) в 1998 г. Ныне он обязателен для всех производителей, поставляющих свою продукцию в торговые сети, входящие в BRC.

Отметим, что 2000-е годы, характеризующиеся активной внешнеполитической стратегией, направленной на интеграцию России с мировыми и европейскими гуманитарными структурами, в значительной степени активизировали участи нашей страны в обеспечении глобальной продовольственной безопасности. В 2005 г. Россия вступила в ИСО, с 2006 г. она является членом ФАО. Как член ИСО Россия принимает участие в разработке стандартов и законодательств в области качества и безопасности пищевой продукции с целью гармонизации последних с международными и европейскими требованиями.

Существенные изменения в связи с этим претерпела процедура сертификации пищевых продуктов. Постановлениями Госстандарта были утверждены новые Правила сертификации пищевых продуктов и продовольственного сырья на соответствие требованиям качества и безопасности, в отличие от прежних аналогичных документов разработанные не только с учетом российского, но и зарубежного опыта. Существенные новеллы содержались и в Федеральном законе «О техническом регулировании» от 27.12.2002 № 184-ФЗ, в соответствии с которым ГОСТ (государственный стандарт), на протяжении десятилетий являвшийся одним из основных категорий стандартов России, подлежал постепенной замене техническими регламентами. Данное изменение также обуславливалось стремлением к гармонизации российской системы технического регулирования с международной¹³.

¹² IFS находит применение в России при работе с зарубежными партнерами.

¹³ Технический регламент — документ, который принят международным договором России, ратифицированным в порядке, установленном федеральным законом, или указом Президента Российской Федерации, или постановлением ее Правительства, и определяет обязательные к применению и исполнению требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации); он является особым видом законодательства. Технический регламент принимается в целях: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

Характеристики заслуживает участие России в реализации проектов Организации по питанию и сельскому хозяйству (ФАО). Основные направления этого участия определены в Доктрине продовольственной безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30.01.2010. В рамках этого документа получили логическое развитие основные положения Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию от 14.06.2007 в части оказания международной финансовой, технической, гуманитарной и иной помощи.

Поскольку подобного рода помощь чаще всего направлена на преодоление кризисных ситуаций, вызванных разного рода форс-мажорными обстоятельствами, одним из оснований ее оказания является дефицит продовольствия. Отметим, что в первые годы после вступления России в ФАО ее участие в продовольственной помощи имело ограниченный масштаб, однако к моменту утверждения доктрины «де-факто» Россия уже приобрела статус одного из основных доноров, выделяющих не только непосредственно продовольственную помощь, но и финансовые средства различным программам, реализуемым ФАО. На сегодняшний день инициативы России в рамках Всемирной продовольственной программы являются одним из основных каналов оказания международной помощи государствам с низким уровнем доходов.

Вторым проектом, реализуемым в рамках ФАО с участием России, является развитие фундаментальных и прикладных исследований в аграрной сфере, укрепление научного потенциала во всех сегментах агропромышленного комплекса, обеспечение интеграции последнего в мировую систему научно-исследовательской деятельности, поскольку в современных условиях решение проблем в сфере обеспечения продовольственной безопасности является не только практической, но и научной задачей. Такое понимание продовольственной безопасности полностью созвучно Совместному заявлению по всемирной продовольственной безопасности (Аквильская инициатива-2009, в соответствии с которым «на национальном, региональном и международном уровнях необходимо значительно увеличить объем инвестиций в образование, исследования, научные разработки и технологии и расширить доступ к ним»¹⁴.

В связи с этим особое значение имеет деятельность Евразийского центра продовольственной безопасности (ЕЦПП), созданного приказом Ректора МГУ на основании решения Ученого совета МГУ и в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации № 2226-р от 8.12.2010¹⁵.

¹⁴ Совместное заявление по всемирной продовольственной безопасности Аквильская инициатива по продовольственной безопасности (АИПБ). 10.07.2009 [Электронный ресурс]: // URL: <https://www.kremlin.ru/supplement/21> (дата обращения: 20.12.2017)

¹⁵ Иначе — Аграрный центр МГУ. См.: [Электронный ресурс]: // URL: https://agro.econ.msu.ru/news_and_events/?month=9&year=2011 (дата обращения: 20.12.2017)

Образование ЕЦПП стало одним из примеров реагирования России на мировой продовольственный кризис 2007–2008 годов. Основной целью Центра является содействие политике ФАО по укреплению продовольственной безопасности, в первую очередь в Центральной Азии и на Южном Кавказе (Таджикистане, Кыргызстане и Армении) — регионах, стабильность в которых отвечает геополитическим интересам России.

Программа деятельности Центра, утвержденная в 2011 г., предусматривает проведение международных форумов по данной проблематике, подготовку аналитических обзоров по государствам, внедрение рекомендаций на основе анализа передовой практики, формирование в фокусных странах баз данных о проектах и мероприятиях по обеспечению продовольственной безопасности. Особенно примечательно, что ЕЦПП осуществляет экспертно-аналитическую и научно-образовательную деятельность в рамках ФАО в партнерстве с иными международными центрами: Консультативной группой международных исследований в области сельского хозяйства, Международным фондом сельскохозяйственного развития и Международным институтом аграрной политики¹⁶.

Важнейшим условием устойчивости экономического курса стало интегрирование России в международную систему торговых связей в качестве участника Всемирной торговой организации. Роль ВТО в реализации системы продовольственной безопасности чрезвычайно велика и в дальнейшем, как нам представляется, будет возрастать. Именно эта организация, формируя новую модель международного торгового права, оказывает существенное воздействие на внутригосударственное законодательство стран-членов. Заметим также, что многочисленные конфликтные ситуации, связанные с безопасностью пищевых продуктов, сопряжены с вопросами международной торговли, и, следовательно, имеют отношение к прерогативам ВТО.

ВТО, образованная в ходе уругвайского (1985 г.) раунда торговых консультаций, фактически являет собой правопреемницу учреждения, существовавшего в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). В период действия ГАТТ главным средством регулирования международных торговых операций являлись ставки таможенных пошлин: изначально их корректировка в сторону снижения была главной проблемой обсуждения в рамках уругвайских переговоров¹⁷. Однако, по мнению Н.А. Чуйко, в процессе расширения торговли скоро стало очевидно, что снижение барьеров «на границах» ведет к усилению барьеров «внутри границ»¹⁸.

¹⁶ [Электронный ресурс]:// URL: https://agro.econ.msu.ru/news_and_events/?month=9&year=2011 (дата обращения: 15.12.2017)

¹⁷ Стратегия развития российского бизнеса в условиях ВТО: сборник материалов. М., 2013. С. 24.

¹⁸ Чуйко Н.А. Международно-правовое регулирование безопасности пищевых продуктов в рамках Всемирной торговой организации: дис. ... к. ю. н. М., 2015. С. 91.

Кроме того, в процессе переговоров, длившихся без малого восемь лет (1986–1994 гг.), количество межгосударственных соглашений значительно возросло — они были распространены и на те области, которые ранее регулировались исключительно национальным законодательством. В значительной степени данное обстоятельство относится и к интересующей нас проблеме продовольственной безопасности: был разработан комплекс санитарных и фитосанитарных мер, согласованы так называемые «технические барьеры» в торговле. Таким образом, можно констатировать последовательное расширение компетенции ГАТТ, переход от разрешения тарифных вопросов к более широкому спектру проблем, напрямую не связанных с тарифной политикой, результатом чего стала трансформация ранее существовавшей организации в ВТО.

Объективная характеристика степени участия ВТО в сфере продовольственной безопасности предполагает четкое определение целевой функции ее деятельности, сфер этой деятельности и полномочия, предоставленные ВТО входящими в ее состав государствами. Задачи ВТО определены во вводной части учредительного документа — так называемого Марракешского соглашения (1995). К ним отнесены: увеличение жизненного уровня, обеспечение полной трудовой занятости населения и эффективного спроса на товары и услуги, устойчивого роста индустриального и сельскохозяйственного производства, оптимизация использования материальных и финансовых ресурсов, обеспечение экологической безопасности. Хотя обеспечение продовольственной безопасности в числе прочих задач не упоминается, косвенным свидетельством внимания ВТО к этой проблеме является одна из формулировок преамбулы, указывающая, что пути достижения заявленных целей должны прямо соответствовать запросам и интересам участников. Отметим и дискреционный характер полномочий ВТО: в тексте Марракешского соглашения содержится прямое указание, что организация не ограничивается исключительно торговыми вопросами, проявляя заинтересованность к разрешению проблем безопасности и искоренению нищеты¹⁹.

Аналогично, тот факт, что в нормативных документах ВТО до сегодняшнего дня отсутствует специальный акт, регулирующий отношения в области обеспечения продовольственной безопасности, не должен вводить в заблуждение: данная проблема нашла отражение в таких международных актах, принятых в рамках ВТО, как Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер, Соглашение по техническим барьерам в торговле и уже упомянутое Генеральное соглашение по тарифам и торговле. Конечно, ни один из этих международных нормативных правовых актов не является

¹⁹ Van den Bosche P. The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Material. Cambridge, 2005. P. 87.

специализированным соглашением в области пищевой безопасности, однако на основании ограничительных мер, предусмотренных этими соглашениями, страны-участники могут обеспечивать импорт продовольственных продуктов надлежащего качества²⁰.

Обеспечение продовольственной безопасности отнесены к компетенции рабочих органов ВТО — Комитета по техническим барьерам в торговле (КБТ) и Комитета по санитарным и фитосанитарным мерам. Комитет по техническим барьерам учрежден в соответствии со ст. 13 соответствующего Соглашения. В его состав входят представители от каждой страны-члена, работающие на ежегодной пленарной основе. В рамках ежегодных встреч проводятся консультации по любым вопросам, касающимся функционирования КБТ. Так, в ноябре 2013 г. Украина инициировала рассмотрение на очередном заседании Комитета вопроса о правомерности предпринятого Роспотребнадзором России летом того же года запрета ввоза продукции фабрики Roshen под тем предлогом, что они якобы противоречат обязательствам России как участника соглашения по «техническим барьерам» (все претензии Украины на этом заседании были отвергнуты).

Когда ограничительные меры, принятые участниками ВТО, относятся к тем сферам торговли, которые урегулированы Соглашением по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС), их обсуждение выносится, в соответствии со ст. 12 этого документа, на рассмотрение Комитета по санитарным и фитосанитарным мерам (Комитет СФС)²¹. Это учреждение выступает в роли организатора переговоров и консультаций между государствами-участниками ВТО по всем вопросам санитарного (фитосанитарного) характера. Кроме того, Комитет по СФС-мерам осуществляет постоянный мониторинг деятельности аффилированных с ВТО организаций, уполномоченных на разработку СФС-стандартов, и разрабатывает способы реализации норм, установленных в Соглашении²². Комитет вносит существенный вклад в функционирование механизма взаимодействия ВТО с иными международными организациями экологической и медицинской направленности, участвующими в решении задачи глобальной продовольственной безопасности, — Международным эпизоотическим бюро, Секретариатом Международной конвенции по защите растений и Комиссией «Кодекса Алиментариус».

²⁰ Для применения данных мер, конечно, предусматриваются специальные условия. Если они не будут соблюдены, а сами меры будут признаны дискриминационными, протекционистскими, они могут быть оспорены в рамках ВТО и признаны подлежащими отмене.

²¹ Lang A., Scott J. The Hidden World of WTO Governance // The European Journal of International Law. N 3. 2009. P. 594.

²² Ibid. P. 598.

Рассматривая деятельность ВТО в интересующей нас области, нельзя обойти стороной еще одну проблему. В последние пять лет как в научной литературе, так и в средствах массовой информации широко присутствуют критические высказывания в адрес этой организации. По мнению критиков, вхождение России в структуру ВТО влечет за собой риски для национальной продовольственной безопасности. Опасения демонстрируют и организации так называемого «третьего сектора» (НКО экологической направленности и пр.) — реализуя политику «свободной торговли», ВТО, по их мнению, причиняет ущерб здоровью граждан и экологической среде; правила ВТО, в свою очередь, негативно отражаются на действенности системы санитарной и технической защиты.

Исследование данного вопроса находится вне интересующей нас проблематики, тем не менее мы не можем его абсолютно игнорировать. Отметим, что присоединение России к ВТО произошло на основании одобрения результатов Уругвайского раунда торговых переговоров и оформлено (в соответствии со ст. XII Соглашения о ВТО) 16.12.2011 подписанием Протокола о присоединении к Марракешскому соглашению. Из Протокола действительно следует, что присоединившееся государство становится членом Организации, принимает на себя исполнение всех обязательств по Соглашению о ВТО, в том числе обязуется исполнять все приложенные к учредительным документам Соглашения²³. Однако, по замечанию Б.Л. Зимненко, выбор процедуры реализации международно-правовых положений во внутригосударственных отношениях — это суверенное право: никто не вправе навязывать государству те или иные способы реализации международных норм, определять содержание внутригосударственных нормативных правовых актов, направленных на реализацию норм международных договоров²⁴. В силу этого нам кажется, что все опасения, связанные с присоединением России к ВТО, несколько преувеличены.

Возвращаясь к проблеме глобальной продовольственной безопасности и участию нашей страны в ее обеспечении, отметим, что в связи с вступлением в состав ВТО России было необходимо сократить перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации: лишь крайне ограниченный круг продовольственных товаров, отличавшихся определенной степенью риска, подлежал таковому. Должные обязательства были исполнены — 01.12.2009 было утверждено Постановление Правительства России № 982, заменившее

²³ Трунк-Федорова М. П. Механизм разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации и контроль за исполнением решений в этой области: дис. ... д. ю. н. СПб., 2004. С. 26.

²⁴ Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. Особенная часть: Курс лекций. М., 2010. С. 11.

процедуру обязательной сертификации продуктов питания процедурой декларирования соответствия.

Присоединение России к ВТО обусловило существенные изменения порядка внутригосударственного регулирования санитарных и фитосанитарных норм. Так, Россия приняла на себя обязательство привести применяемые в рамках Таможенного союза все подобные меры в соответствие с принципами Соглашения ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер. В частности, применяемые в РФ санитарные и фитосанитарные меры могут использоваться лишь в том объеме, который необходим для защиты здоровья людей и сохранения биоразнообразия, должны основываться на научных принципах, международных стандартах и рекомендациях, не ограничивая существенно международную торговую деятельность.

Примечательно, что до вхождения России в ВТО принятие тех или иных санитарных и фитосанитарных мер обуславливалось необходимостью реализации принципа недопустимости причинения вреда человеку путем употребления конкретного продукта питания. Рецепция норм соглашений ВТО привела к замене подобного подхода системой научно обоснованных оценок негативного влияния на социально-экономическую инфраструктуру государства-члена издержек, обусловленных неблагоприятным воздействием пищевой продукции на здоровье населения в целом и отдельных личностей. Если детальное научное обоснование отсутствует, обязателен полный переход к нормам стандартов ВТО, в которые уже заложена степень возможных рисков²⁵. С момента вступления России в ВТО необходимая работа по модификации СФС-норм и их приведение в соответствие с требованиями Организации уже проведена и привела к ощутимым результатам. К настоящему моменту продовольственная безопасность России отслеживается с помощью 7. 000 новых показателей²⁶.

Отметим, что одновременно, в 2010–2015 гг., помимо приведения законодательства в соответствие с требованиями ВТО, формировалась организационно-правовая база евразийской интеграции. Важными вехами на этом пути стали создание Таможенного союза Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан (2010–2012) и Евразийского экономического союз (ЕАЭС) (2014–2015). 1.07.2010 вступили в силу Соглашение Таможенного союза по санитарным мерам, ряд других законодательных и

²⁵ Прежняя национальная модель оценок фитосанитарного состояния исключала возможность использования системы управления рисками; в условиях ВТО такая система является необходимым компонентом СФС-норм, однако в условиях членства в ВТО создание такой системы необходимо.

²⁶ О гармонизации требований в соответствии с международными стандартами в рамках членства России в ВТО [Электронный ресурс]: // URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/deyatelnost/org/?ELEMENT_ID=1037 (дата обращения: 23.10.2017)

нормативных документов по вопросам контроля качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов. С 1 июля 2013 г. в рамках Таможенного союза действует новый нормативный документ «О безопасности пищевой продукции». Согласно последнему, обязательное свидетельство соответствия продуктов питания нормам технических регламентов Союза может производиться в двух основных формах — декларирования соответствия и (или) сертификации. Порядок оценки (подтверждения) соответствия определяется в соответствующем техническом регламенте Союза на основе типовой процедуры; при этом обеспечивается гармонизация оценочной процедуры с руководствами Комиссии «Кодекс Алиментариус», Международного эпизоотического бюро, иных международных учреждений, уполномоченных в данной области. Таким образом, к началу 2017 г. в рамках Таможенного союза уже утверждено более 2. 500 показателей²⁷.

Приведенные выше свидетельства рецепции норм международного права в сфере глобальной продовольственной безопасности в российском законодательстве и правоприменительной практике не означают окончательного разрешения всех проблем в данной области. До сегодняшнего дня в рамках ЕАЭС не разработана единая методология оценки риска (карантинного, фитосанитарного и пр.), которая была бы основана на базе действующих международных норм. Соответственно, необходимо разработать единые правила контрольно-надзорной деятельности, единую для всех членов ЕАЭС методологию отбора и исследования проб подкарантинной продукции, ввозимой на его территорию²⁸, унифицировать систему юридической ответственности за нарушение карантинных мер.

Насущной необходимостью является обеспечение качества и безопасности пищевой продукции в сфере общественного питания. Речь идет о разработке и внедрении системы менеджмента качества, основанной на всех упомянутых выше международных стандартах. Не разрешены на сегодня и противоречия в системе маркирования продукции: в ЕАЭС до сих пор продолжаются дискуссии о целесообразности сохранения в маркировке указаний об отсутствии в продукции ГМО.

Необходимо в рамках ЕАЭС обеспечить четкую координацию позиций в отношении содержания максимально допустимого уровня (МДУ) остаточного количества антибиотиков тетрациклиновой группы, ветеринарного препарата рактопамина, нитратов, радионуклидов, а также патогенных

²⁷ Доклад Рабочей группы по присоединению Российской Федерации ко Всемирной торговой организации. С. 256 [Электронный ресурс]: // URL: https://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreigneconomicactivity/wto/doc20120201_0017 (дата обращения: 24.10.2017)

²⁸ Салиева Р.Н. Преодоление технических барьеров Российской Федерацией после вступления в ВТО // Бизнес, менеджмент и право. [Электронный ресурс]: // URL: https://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=925 (дата обращения: 23.12.2017)

микроорганизмов, в частности, сальмонелл и *L.monocytogenes*, обеспечить эффективность правового регулирования в данной области с помощью введения стандартов императивного характера. Указанные выше замечания и предложения нацелены на оптимизацию политики в сфере продовольственной безопасности в России и в рамках ЕАЭС. Это не означает, что мировая и европейская практики в данной области безупречны — полагаем, что они также нуждаются в совершенствовании.

Во-первых, сохранение проблемы продовольственной безопасности в глобальном масштабе обуславливает необходимость разработки международно-правовых принципов и норм, имеющих целью формирование права продовольственной безопасности как отдельного подинститута международного гуманитарного права. Полагаем, в частности, что в современных условиях в рамках ООН необходимо разработать рамочную Конвенцию об организации сотрудничества в данной области, которая может стать основой иных международно-правовых договоров, посвященных проблеме международной продовольственной безопасности.

Во-вторых, назрела необходимость уточнения и корректировки содержания отдельных норм Конвенции ООН об оказании продовольственной помощи (1999). Так, необходимо расширить перечень оснований для оказания помощи подобного рода, отнеся к подобным, в частности, необходимость защиты наиболее уязвимых социальных и этнических групп населения. Нуждается в пересмотре механизм оказания помощи — установление принципа обязательности ее поставки исключительно через международные организации исключит возможность злоупотреблений государств-доноров и обеспечит реализацию равенства прав стран, претендующих на ее получение.

Наконец, обеспечение глобальной продовольственной безопасности приводит нас к выводу о необходимости создания международной комиссии для проведения независимого научного исследования влияния продуктов питания, в том числе содержащих ГМО, на здоровье настоящего и будущих поколений.



Библиография

Азходжаева Р.А. Роль ВТО в сфере обеспечения безопасности пищевых продуктов / Актуальные проблемы современного международного права. М.: РУДН, 2006. С. 304–312.

Багрецов Д.Н., Воронин Б.А., Ковин В.Ф. Мировая продовольственная безопасность: состояние проблемы // Аграрный вестник Урала. 2012. № 12. С. 48–53.

Боткин О.И., Сутыгина А.И., Сутыгин П.Ф. Интерпретация понимания продовольственной безопасности на международном уровне // Вестник Удмуртского университета. 2016. Т. 26. Вып. 2. С. 7–13.

Брагина В.И. и др. О совершенствовании нормативного правового обеспечения безопасности пищевых продуктов в условиях торгово-экономической интеграции государств–членов таможенного союза и вступления Российской Федерации в ВТО // Гигиена и санитария. 2013. №1. С. 11–13.

Валетова Ю.А. Международно-правовое обеспечение продовольственной безопасности: дис. ... к. ю. н. М., 2013. 142 с.

Гумеров Р.Р. Методологические вопросы измерения и оценки национальной продовольственной безопасности // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2011. № 2. С. 20–32.

Ерасова Е.А., Ващенко К.И. Опыт ЕС в обеспечении продовольственной безопасности // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2009. № 6. С. 67–72.

Позняковский В.М. Безопасность продовольственных товаров. М.: ИНФРА-М, 2012. 269 с.

Романюк А.В. Международный аспект проблемы продовольственной безопасности // Вестник Тверского государственного университета. Сер. Экономика и управление. 2014. № 1. С. 302–315.

Соколова Н.А. Международно-правовые аспекты биобезопасности // Московский журнал международного права. 2006. № 1. С. 285–395.

Стратегия развития российского бизнеса в условиях ВТО: сборник материалов. М.: Максимус, 2013. 134 с.

Трунк-Федорова М.П. Механизм разрешения споров в рамках всемирной торговой организации и контроль за исполнением решений в этой области: дис. ... д. ю. н. М., 2004. 276 с.

Фенева Е.А. Международные аспекты продовольственной безопасности // KANT. 2015. № 2. С. 4–7.

Фенева Е.А. Продовольственная проблема и продовольственная безопасность на мезоуровне. Ставрополь, 2011. 143 с.

Чуйко Н.А. Международно-правовое регулирование безопасности пищевых продуктов в рамках Всемирной торговой организации: дис. ... к. ю. н. М., 2015. 192 с.

Food Security: International legal Aspects and Russian Law Enforcement Practice



Anna Serafimovich

Senior Lecturer, Chair of Theory and History of State and Law, Kemerovo State University, Candidate of Juridical Sciences. Address: 6 Krasnaya Street, Kemerovo 650000, Russian Federation. E-mail: anna_serafima@mail.ru.



A.Yu. Prosekov

Professor, Kemerovo State University, Doctor of Technical Sciences. Address: 6 Krasnaya Street, Kemerovo 650000, Russian Federation. E-mail: aprosekov@rambler.ru.



Abstract

This article analyzes international legal aspects of food security. The main stages of the formation of the system of international organizations providing global food security (FAO, WHO, ISO) are determined, and the features of the current state of this system.

A special role of FAO in forming the system of international food security as a basis for law enforcement practice in this area was noted. The problem of the correlation of international legal norms in the field of ensuring food security, including a list of basic international standards regulating the quality and safety of products in food, processing industry, trade and public catering enterprises and national law enforcement practice, is disclosed. The conclusion is drawn that there is a feedback between national and international legislation: national regulations and standards are re-sealed by other participants of international organizations and acquire international legal significance. The main issues related to the participation of the Russian Federation in ensuring the global food security problem are considered. The conclusion is formulated that, as a member of ISO and FAO, Russia takes an active part in the project on the development of standards and legislation in the field of food quality and safety in order to ensure harmonization of the latter with international and European requirements, leading to significant changes in the procedure for standardization of food. It is argued Russia's accession to the WTO contributed to the optimization of the order of the domestic regulation of sanitary and phytosanitary standards: their adaptation to WTO requirements is considered by authors as a reflection of the general trend in the reception of the norms of international law in this field. In conclusion attention is drawn to the preservation of a gap in the field of ensuring international food security: the lack of a unified methodology for risk assessment, selection and research of samples of guaranteed products, ensuring the quality and safety of food in the catering industry, and general rules of control and supervision. The conclusion is drawn preservation of global issue of food security necessitates the development of international legal norms aimed at creating right of food security as a separate sub-institution of international humanitarian law.



Keywords

food security, law enforcement practices, World Trade Organization, Food and Agriculture Organization of the United Nations, foodstuffs, food standards.

Citation: Serafimovich A.S., Prosekov A.Yu. (2006) Food Security: International Legal Aspects and Russian Law Enforcement. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 235–253 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.4.235.254



References

Azkhodzhaeva R.A. (2006) Rol' VTO v obespechenii prodovolstvennoi bezopasnosti. *Problemy sovremennogo mezhdunarodnogo prava* [Role of WTO in the field of ensuring food safety. *Issues of Modern International Law*]. Moscow: Peoples' Friendship University Press, pp. 304–312.

Bagretsov D.N., Voronin B.A., Kovin V.F. (2012) Mirovaya prodovolstvennaya bezopasnost: sostoyanie problemy [World food security as an issue]. *Agrarnyi vestnik Urala*, no 12, pp. 48–53.

Botkin O.I., Sutygina A.I., Sutygin P.F. (2016) Interpretatsia ponomania prodovolstvennoi bezopasnosti na mezhdunarodnom urovne [Interpretation of the understanding of food security at the international level]. *Bulletin of the Udmurt University*, no 2, pp. 7–13.

Bragina V.I. et al. (2013) O sovershenstvovanii pravil prodovolstvennoi bezopasnosti v usloviyah torgovo-ekopnomicheskoi integratsii chlenov tamozhennuh souzov i prisoedinenia Rossii k VTO [On improving food safety rules in the conditions of trade and economic integration of members of customs union and accession of Russia to the WTO]. *Hygiene and Sanitary*, no 1, pp. 11–13.

Chuiko N.A. (2015) *Miezhdunarodno-pravovoe regulirovanie bezopasnosti pischevykh produktov v VTO*. Dis. ... cand. juridicheskikh nauk [International legal regulation of food safety in the WTO. Candidate of Juridical Sciences Thesis]. Moscow, 192 p.

Erasova E.A., Vashenko K.I. (2009) Opyt ES v obespechenii prodovolstvennoi bezopasnosti [Food security: EU experience]. *Eurasian integration: economics, law, politics*, no 6, pp. 67–72.

Feneva E.A. (2011) *Prodovolstvennaya problema i prodovostvennaya bezopasnost na mezourovne* [The food issue and food security at the mezo level]. Stavropol: KGU University Press, 143 p. (in Russian)

Feneva E.A. (2015) Miehdunarodnye aspekty prodovolstvennoy bezopasnosti [International aspects of food security]. *KANT*, no 2, pp. 4–7.

Gumerov R.R. (2011) Metodologicheskie osnovy izmerenia i otsenki natsionalnoi prodovolstvennoi bezopasnosti [Methods of measuring and assessing the national food security]. *Management and business administration*, no 2, pp. 20–32.

Poznyakovskiy V.M. (2012) *Bezopasnost prodovolstvennuh tovarov* [The Food Safety]. Moscow: INFRA-M, 269 p. (in Russian)

Romanyuk A.V. (2014) Miehdunarodnyi aspekt problemy prodovolstvennoi bezopasnosti [International aspect of food security]. *Bulletin of Tver' State University*, no 1, pp. 302–315.

Savomatova V. Yu. et al (2013) *Strategia razvitiya rossiyskogo biznesa v usloviyah VTO* [Strategy of Russian business in the WTO]. Moscow: Maximus, 134 p. (in Russian)

Sokolova N.A. (2006) Miezhdunarodno-pravovye aspekty biobezopasnosti [International legal aspects of biosafety]. *Moskovskiy zhurnal miezhdunarodnogo prava*, no 1, pp. 285–395.

Trunk-Fedorova M.P. (2014) *Mehanizm razresheia sporov vnutri VTO i control za ispolneniem resheniy*. Dis. ... dokt. juridicheskikh nauk [Machinery for resolving disputes within WTO and control upon implementation of decisions. Doctor of Juridical Sciences Thesis]. Moscow, 276 p.

Valetova Yu. A. (2013) *Miezhdunarodno-pravovoye obespechenie prodovolstvennoi bezopasnosti*. Dis. ... candidate juridicheskikh nauk [International legal support of food security. Candidate of Juridical Sciences Thesis]. Moscow, 142 p.