

Влияние Соглашения СФС на продовольственное законодательство Российской Федерации

Резюме. В статье анализируется влияние Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер на продовольственное законодательство Российской Федерации. Автор исследовал основные положения данного Соглашения, а затем проанализировал как используют государства — члены Всемирной торговой организации эти нормы в правоприменительной деятельности. Реализация данного международного акта направлена, с одной стороны, на возможность государств принимать меры по защите человека и животных, а с другой стороны, обеспечить единые требования рынка. Подходы государств к имплементации международных правовых норм могут быть различными и могут зависеть от многих факторов, например, являются страны импортерами или экспортерами продовольствия. Разница в подходах наблюдается также между развитыми и развивающимися странами, что проявляется в разных возможностях отстаивать интересы государства в рамках споров ВТО. Анализ законодательства и судебной практики позволил автору сделать вывод о том, что соглашение для государств-членов может иметь как ограничивающий, так и порождающий позитивные последствия характер. При этом Европейский Союз и Российская Федерация идут в противоположных направлениях. ЕС активно защищает свои рынки как путем развития продовольственного законодательства, так и путем участия в спорах при ВТО, а Россия не проявляет должной активности в правотворчестве и правоприменении. По-разному реализуются и положения Соглашения, связанные с научным обоснованием принимаемых государствами решений, а также использованием риск-ориентированного подхода в государственном управлении продовольственной сферой. ЕС выстраивает систему продовольственного законодательства на основе риск-ориентированного принятия решений государствами-членами, а также с учетом обновления научных данных. Российское законодательство представляет собой несистематизированный набор нормативных правовых актов, закрепляющих минимальные требования к пищевым продуктам.

Ключевые слова: продовольственное законодательство; Соглашение СФС; государственное управление; сравнительное правоведение; управление риском; безопасность пищевых продуктов; международное право

Для цитирования: Калинина Л. Е. Влияние Соглашения СФС на продовольственное законодательство Российской Федерации. *Lex russica*. 2023. Т. 76. № 12. С. 61–70. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.205.12.061-070

The Impact of the SPS Agreement on Food Legislation of the Russian Federation

Larisa E. Kalinina

Russian Customs Academy
Lyubertsy, Russian Federation

Abstract. The paper analyzes the impact of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures on the food legislation of the Russian Federation. The author investigated the main provisions of this Agreement, and then analyzed how the member States of the World Trade Organization use the rules under

consideration in law enforcement activities. The implementation of this international act is aimed, on the one hand, at the ability of States to take measures to protect humans and animals, and on the other hand, to ensure uniform market requirements. The approaches of States to the implementation of international law rules may be different and may depend on many factors, for example, whether countries are importers or exporters of food. The difference in approaches is also observed between developed and developing countries, which is manifested in different opportunities to defend the interests of the state in the framework of WTO disputes. The analysis of legislation and judicial practice allowed the author to conclude that the agreement for the member States may have both limiting and generating positive consequences. At the same time, the European Union and the Russian Federation are going in opposite directions. The EU actively protects its markets both by developing food legislation and by participating in disputes under the WTO mechanisms, while Russia does not show proper activity in law-making and law enforcement. The provisions of the Agreement related to the academic substantiation of decisions taken by States, as well as the use of a risk-based approach in public administration of the food sector are also implemented in different ways. The EU is building a system of food legislation based on risk-based decision-making by Member States, as well as taking into account the updating of scientific data. Russian legislation presents an unsystematic set of regulatory legal acts that fix the minimum requirements for food products.

Keywords: food legislation; SPS Agreement; public administration; comparative law; risk management; food safety; international law

Cite as: Kalinina LE. The Impact of the SPS Agreement on Food Legislation of the Russian Federation. *Lex russica*. 2023;76(12):61-70. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2023.205.12.061-070

С 2012 г. Российская Федерация является членом Всемирной торговой организации (ВТО). И даже изменение геополитической обстановки вокруг нашей страны за последние годы не влияет на решение соблюдать условия членства в данной организации¹. В такой ситуации необходимо ответить на вопрос: как влияют акты ВТО на национальное законодательство и внутреннюю политику РФ?

Стремление создать в 90-х гг. XX в. Всемирную торговую организацию было основано на идее об установлении справедливой и ориентированной на рынок торговли. Однако с течением времени выяснилось, что представления о справедливости у экспортеров и импортеров товаров и услуг, развитых и развивающихся государств разные, а нормы соглашений позволяют государствам-членам трактовать их с учетом своих представлений. Кроме того, позиции государств в отношении идей, лежащих в основе международных договоров, с течением времени также могут измениться.

Опасения по поводу безопасности импортируемых пищевых продуктов и подозрения в протекционизме были характерными чертами в международной торговле сельскохозяйственной и пищевой продукцией на протяжении

последних 150 лет. При создании ВТО реформированию подвергся Кодекс стандартов Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г., который был направлен на запрещение технических стандартов, неоправданно препятствующих международной торговле. Действие Соглашения было неэффективным и двусмысленным (чем различаются необходимые и ненужные меры?), что в итоге привело к созданию двух соглашений, одно из которых ориентировано на санитарные и фитосанитарные меры (Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер² (далее — Соглашение СФС)), а другое направлено на регулирование несанитарных мер (Соглашение о технических барьерах в торговле).

В основе Соглашения СФС лежит право государств — членов ВТО принимать меры, направленные на защиту жизни или здоровья людей, животных или растений. При этом члены ВТО должны соблюдать обязательства, закрепленные в Генеральном соглашении по тарифам и торговле «не допускать произвольной и неоправданной дискриминации» между членами и запрещает применение мер таким образом, что будут реализовываться «скрытые ограничения международной торговли».

¹ Кеффер Л. Вице-спикер Госдумы: Правительство не поддерживает выход России из ВТО // Коммерсант. 17 фев. 2023.

² Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС/SPS) (заключено в г. Марракеше 15.04.1994) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Соглашение СФС закрепляет концепцию научного обоснования и доказательств вводимых государствами мер через использование методов надлежащей оценки рисков (ст. 5). Следует, однако, учитывать, что такое требование не абсолютно и в ситуации недостаточности научных доказательств для вводимых мер государства могут временно действовать на основе «имеющейся соответствующей информации» (ст. 5.7 Соглашения СФС). По мнению Р. Перейра, Соглашение СФС подталкивает государства к научной политике, которая повышает роль риска в формировании мер регулирования в ущерб нормальному балансу между конкурирующими экономическими и социальными проблемами. При этом члены ВТО формально сохраняют право устанавливать свои собственные меры защиты³.

Требование Соглашения СФС о научной обоснованности не является единственным важным фактором при разработке мер. При оценке риска использования соответствующей меры члены должны (в соответствии со ст. 5.3) также учитывать экономические факторы (включая, например, «относительное соотношение затрат и эффективности альтернативных подходов к ограничению рисков») и стремиться минимизировать негативные последствия для торговли (ст. 5.4). Существует также более сложное требование для обеспечения согласованности уровня защиты, предлагаемого в рамках мер СФС (ст. 2.5 Соглашения СФС). Еще одним всеобъемлющим обязательством членов ВТО является содействие международной гармонизации как путем принятия внутренних мер на основе международных стандартов (ст. 3.1), так и путем активного участия в международных организациях (ст. 3.4 Соглашения СФС). Стремясь к гармонизации, Соглашение по СФС не обязательно требует однородности мер. Члены ВТО также должны принимать меры других членов, независимо от их конкретной формы регулирования, при условии, что они соответствуют уровню защиты, который считается приемлемым для импортирующего члена. Соглашение

СФС, таким образом, открывает возможность для изучения и обсуждения соответствующей политики между членами (ст. 4). При этом к разработке государствами санитарных и фитосанитарных мер предъявляются требования прозрачности (ст. 7 и приложение В Соглашения СФС): уведомление о любых новых рассматриваемых государством мерах и публикация всех действующих мер.

Практическая реализация таких международных норм привела к выявлению научных конфликтов и политических противоречий в продовольственной политике государств-членов. Абстрактность положений Соглашения СФС, связанных в том числе с научной обоснованностью и надлежащим уровнем защиты своих граждан, конкретизировалась через судебные разбирательства. Так, путем рассмотрения споров между членами вырабатывалась позиция о праве члена ВТО выбирать уровень приемлемого риска.

Остается прерогативой членов ВТО устанавливать то, что они считают надлежащим уровнем защиты для своих собственных граждан. Этот показатель может быть установлен на любом уровне по выбору участника — потенциально с «нулевым риском»⁴, даже в тех случаях, когда предмет меры уже был рассмотрен в соответствии с согласованным на международном уровне стандартом⁵. Однако свобода принятия такого решения несколько ограничена «подразумеваемым обязательством» четко определять уровень защиты, хотя и не обязательно в количественном выражении. Выбранный участником уровень защиты имеет первостепенное значение, даже если он отличается от фактического уровня защиты, обеспечиваемого применяемой мерой. Это различие особенно важно в ситуации, когда другие члены стремятся выявить несоответствие между мерами государств-членов в соответствии со ст. 5.5 и предложить адекватные и менее ограничительные для торговли альтернативы. Уровень защиты, который должен быть соблюден в данном случае, определяется участником, а не

³ *Pereira R. A. Why would International Administrative Activity Be Any Less Legitimate? A Study of the Codex Alimentarius Commission* // German Law Journal. 2008. 9. 1693.

⁴ *Australia — Measures Affecting Importation of Salmon (Australia — Salmon)*, Appellate Body Report (adopted 20 October 1998) WT/DS18/AB/R. Para 199 // URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/18ABR.pdf&Open=True>.

⁵ *Hormones*, Appellate Body Report. Para 172 // URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds320_e.htm.

тем, который может быть выведен из выбранной меры⁶.

Большее ограничение свободы национального регулирования возникает из-за обязательства о том, чтобы меры основывались на оценке рисков. Чтобы соответствовать требованиям Соглашения СФС, должна существовать «рациональная взаимосвязь между мерой и оценкой риска»⁷. Рациональность не подразумевает необходимости придерживаться основного научного мышления. Научное мнение меньшинства может считаться обоснованной основой для измерения при условии, что «расходящееся мнение исходит из квалифицированных и уважаемых источников»⁸. Тем не менее доказательств, указывающих на потенциальный общий риск, недостаточно. Для того чтобы участник мог использовать имеющуюся науку, она должна быть «достаточно специфичной для рассматриваемого случая». Адекватность научной основы должна оцениваться в каждом конкретном случае⁹.

Требование опираться на оценку рисков, в свою очередь, ставит под сомнение адекватность научной оценки, используемой членом для обоснования мер. Оценка рисков была определена как «процесс, характеризующийся систематическим, дисциплинированным и объективным исследованием и анализом, то есть способом изучения и сортировки фактов и мнений». Член не обязан проводить собственную оценку, но может полагаться на оценку, проведенную другим членом или международным органом. В статье 5.2 Соглашения СФС содержится перечень элементов, которые могут быть приняты во внимание при оценке рисков, но он не является исчерпывающим. Факторы, «не поддающиеся количественному анализу», могут быть в равной степени важны для оценки риска. Члены обязаны учитывать методы оценки рисков, разработанные соответствующими международными организациями, но не обязаны копировать определенную форму оценки рисков, которая может частично определяться

уровнем защиты, выбранным отдельным членом. Риск, который участник стремится проанализировать, не может быть чисто теоретическим, и оценка снова должна быть адекватно сфокусирована на этом конкретном риске.

Государству — члену ВТО необходимо определиться и с соответствием принимаемых им мер общим стандартам. Там, где мера члена соответствует международным стандартам, существует повторяемая презумпция соответствия СФС (ст. 3.2 Соглашения СФС). Однако государство может выбрать: либо основывать меру на международных стандартах, включая некоторые элементы стандарта, но не другие, либо вводить совершенно несвязанную меру, которая обеспечивает более высокий уровень защиты, чем был бы предусмотрен международным стандартом. Однако там, где это происходит, это должно подкрепляться адекватной оценкой рисков. Не совсем ясно, можно ли тем не менее считать, что мера, обеспечивающая более высокий уровень защиты, основана на международном стандарте и выступает условием, которое потенциально могло бы усилить защиту участника от истца. У участника есть стимул соответствовать международным стандартам, но невыполнение этого требования не означает, что бремя доказывания лежит на этом государстве-члене, чтобы оправдать его отклонение от стандарта.

Как показывают эти примеры, Соглашение СФС устанавливает фундаментальное противоречие между свободой национального регулирующего органа в выборе мер, которые считаются целесообразными, и значительным бременем научных доказательств. По мнению ряда зарубежных авторов, Соглашение СФС отрицательно влияет на внутригосударственную политику, управление и законодательство. Так, правила СФС рассматриваются как способные отменить внутренне регулирование в области здравоохранения¹⁰ и ограничить цели внутренней политики и политические инструменты государства-члена¹¹; влияющие на внутренний

⁶ Australia — Salmon, Appellate Body Report. Para 125 // URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/18ABR.pdf&Open=True>.

⁷ Hormones, Appellate Body Report. Para 172.

⁸ Hormones, Appellate Body Report. Para 172.

⁹ Japan — Measures Affecting Agricultural Products, Appellate Body Report (adopted 22 February 1999) WT/DS76/AB/R. Para 84 // URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds76_e.htm.

¹⁰ Szajkowska A. Regulating Food Law: Risk Analysis and the Precautionary Principle as General Principles of EU Food Law. Wageningen : Wageningen Academic Publishers, 2012.

контроль за безопасностью пищевых продуктов, что подрывает сложившуюся практику регулирования пищевых продуктов и способность национальных правительств устранять риски¹².

Вопрос к национальному продовольственному регулированию выглядит следующим образом: что закладывается в качестве приоритета государственного управления и продовольственной политики: экономика (торговля пищевыми продуктами) или безопасность продовольствия?

Первый аспект в рамках исследования — наличие продовольственного законодательства.

Здесь следует сделать небольшое отступление в анализ развития законодательства в XX в. Его вторая половина в отношении регулирования пищевых продуктов была практически однородна и представляла собой разработку и внедрение «вертикальных» стандартов, по сути, рецептур для отдельных продуктов. В СССР такой подход к организации пищевого производства закрепился в 1941 г., а в ЕС — в 1970-е гг. (конкретнее: в 1973 г. для какао и шоколада). Целью такого регулирования является унификация индустриального (промышленного) производства, и для СССР с его централизованной экономикой это не являлось проблемой, а в ЕС реализация такого подхода столкнулась с технической сложностью установления композиционных правил, разнообразием национальных интересов и требованием единодушной поддержки государств-членов для каждой вертикальной директивы¹³.

В 1985 г. стратегическим изменением в ЕС стал отказ от композиционного регулирования в связи с признанием его несущественным для

обеспечения свободного движения торговли, а также переход на голосование квалифицированным большинством. Исследователи единодушно признают, что изменения были продиктованы экономическими императивами рынка, а не какой-либо последовательной концепцией безопасности пищевых продуктов. Кризис такой системы произошел в 1996 г., он дал толчок для развития современного продовольственного законодательства в ЕС¹⁴. В несколько этапов за последние два десятилетия Европейский Союз сформировал систему законодательства, регулирующего продовольственные отношения. На основе принятой в 1998 г. Концепции в 2002 г. в Европейском Союзе был принят Регламент ЕС 178/2002, устанавливающий общие принципы продовольственного законодательства и уровень защиты населения. К 2015 г. на его основе были приняты 18 законов, регулирующих как отдельные группы продовольствия, так и организационный механизм ЕС в сфере продовольствия (автор рассматривал систему европейского законодательства¹⁵). Цели и ориентиры для регулирования в этот период подвергались пересмотру. В результате ядром законодательства стала безопасность потребителей, защита от недобросовестной торговой практики и обеспечение предоставления точной информации, а анализ рисков встроен во всю систему продовольственного законодательства. Одним из базовых принципов был закреплен принцип предосторожности¹⁶. *Подход к безопасности пищевых продуктов представляет собой радикальный разрыв с прошлым: проблемы безопасности пищевых продуктов, а не требования единого*

¹¹ Wallach L. M. Accountable Governance in the Era of Globalization: The WTO, NAFTA, and International Harmonization of Standards // University of Kansas Law Review. 2002. № 50. P. 823, 827.

¹² Sykes A. O. Domestic Regulation, Sovereignty, and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View // Chicago Journal of International Law. 2002. № 3. P. 353, 368.

¹³ Downes C. The Impact of WTO SPS Law on EU Food Regulations. Studies in European Economic Law and Regulation. Vol. 2. Springer Cham, 2014. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-04373-9_1.

¹⁴ Vos E. EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis // Journal of Consumer Policy. 2000. № 23. P. 227, 231.

¹⁵ Калинина Л. Е. Продовольственное законодательство Европейского Союза. М. : Юрлитинформ, 2018.

¹⁶ Принцип предосторожности относится к конкретным ситуациям, где есть разумные основания для беспокойства, что существует неприемлемый уровень риска для здоровья; недостаточно данных и доступной вспомогательной информации для обеспечения всесторонней оценки риска. Столкнувшись с этими конкретными обстоятельствами, должностные лица, руководители и риск-менеджеры могут принять меры или другие действия, основанные на принципе предосторожности, в поисках более полных научных и других данных. Такие меры должны соответствовать принципам недискриминации и пропорциональности и должны быть временными до тех пор, пока более подробная информация, касающаяся риска, может быть собрана и проанализирована. Для большего понимания необходимо

рынка отныне диктуют законодательную повестку дня.

При этом Европейский Союз является активным участником ВТО, что проявляется в его судебной активности как истца, так и ответчика. Это говорит о том, что ЕС отстаивает права своих экспортеров и защищает свой рынок от импортеров. Так, в деле DS613 (27 июля 2022 г.) «Европейский Союз — Меры, касающиеся импорта цитрусовых из Южной Африки» обжалуется изменение режима импорта цитрусовых. Можно обратить внимание на то, что хотя Южная Африка в соответствии с положениями Соглашения СФС имеет свои требования для экспортируемой продукции (которыми может пользоваться ЕС), Европейский Союз в своем законодательстве установил собственные требования к импортируемой продукции, которые обязывают экспортеров изменить механизмы обработки цитрусовых, а также установил слишком маленький срок для перехода на новые требования¹⁷. Хотелось бы отметить, что ЕС формально делает все четко: вносятся изменения в целый пакет нормативных правовых актов. Авторы, исследующие европейское продовольственное законодательство, говорят о том, что принцип предосторожности и принимаемые на его основе меры противоречат Соглашению СФС. За это Европейский Союз активно критикуют. Однако в этом вопросе политика ЕС не меняется и регулирующие способности правительства активно реализуются¹⁸.

По делу DS607 «Европейский Союз — Меры, касающиеся импорта определенных продуктов из мяса птицы из Бразилии» (8 ноября 2021 г.) запрос касался применения ЕС критериев безопасности пищевых продуктов, содержащих сальмонеллу, к свежему мясу птицы и некоторым приготовлениям из мяса птицы, а также соответствующего уровня санитарной защиты, необходимого для устранения рисков для здо-

ровья человека, связанных с заражением сальмонеллой продуктов, относящихся к этим категориям пищевых продуктов¹⁹. Еще раз отметим, что в рамках споров в суде ВТО исследуемой частью является действующее в государственном ответчике законодательство. И во всех судебных документах отмечается системный характер принимаемых Европейским Союзом норм.

Реализация риск-ориентированного подхода в продовольственном законодательстве ЕС происходит как с учетом развития теоретических взглядов на него, так и в системной связи с правовыми нормами. Основной Регламент ЕС 178/2002, который называют «Пищевым кодексом», в п. 16 закрепляет правило о том, что принимаемые государствами-членами меры должны основываться на риск-ориентированном подходе²⁰. За последние годы Регламент дополнился нормами о риск-коммуникации как обязательном элементе данного подхода²¹.

В Российской Федерации окончательный отказ от «вертикальной» стандартизации произошел в 2002 г. в связи с принятием Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании». С 2009 г. внесенные в этот Закон изменения позволили производителям использовать международные и региональные стандарты, а также стандарты иностранных государств. Задачами реформы технического регулирования были не только гармонизация с международными правилами в сфере обеспечения безопасности продукции, но и минимизация вмешательства государства в сферу производства продукции, прозрачность установления обязательных требований к продукции.

Анализируя институт технического регулирования, исследователи говорят о поиске баланса между безопасностью продукции и свободой перемещения от производителя к потребителю. Интересны выводы А. В. Калмыковой о назначении технического регулирования. По мнению

разъяснить, что принцип не связан с предупреждением наступления негативных последствий. Применение принципа предосторожности предполагает, что потенциально опасные последствия, вытекающие из феномена, продукта или процесса, не выявлены и что научная оценка не позволяет определить риск с достаточной достоверностью.

¹⁷ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds613_e.htm (дата обращения: 07.09.2023).

¹⁸ Downes C. Op. cit. С. 74.

¹⁹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds607_e.htm (дата обращения: 07.09.2023).

²⁰ Regulation (EC) 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety // Official Journal L 031. 01.02.2002. P. 0001–0024.

²¹ Regulation (EU) 2019/1381 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the transparency and sustainability of the EU risk assessment in the food chain... // OJ L 231. 06.09.2019. P. 1–28.

автора, оно представляет собой «формирование такой регуляторной среды сферы производства и потребления продукции, в которой обеспечивались бы: а) безопасность продукции на всех этапах ее жизненного цикла; б) развитие конкуренции; в) интеграция в мировую экономику; г) свобода перемещения продукции; д) баланс частных и публичных интересов»²².

Однако ни на уровне теоретических исследований, ни на уровне законодателя и правоприменителя с природой технического регулирования так и не определились. Можно говорить о том, что законодательство о техническом регулировании основывается на установлении минимальных требований к безопасности продукции, к тому же за время действия закона так и не сложилась стройная система законодательства и связанных с ней общественных отношений. Учитывая, что в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 24.09.2022) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» технические регламенты содержат обязательные требования, являющиеся предметом государственного контроля (надзора), существует проблема результативности применения комплекса правовых норм: техническое регулирование — обязательные требования, закрепленные в технических регламентах — государственный контроль (надзор).

Следует сказать о связи обязательных правил, устанавливающих требования безопасности, и риск-ориентированного подхода. В России не закреплена компетенция органов публичной власти по установлению уровня безопасности пищевых продуктов и сами критерии уровней не определены. Требования к безопасности пищевой продукции, основанные на минимальном уровне защиты в соответствии с законодательством о техническом регулиро-

вании, не направлены на поддержание баланса интересов всех участников правоотношений.

Нормы законодательства о техническом регулировании должны органично вплестаться в продовольственное законодательство. Однако и здесь о системном подходе в формировании говорить не приходится. Так, системообразующим должен быть Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»²³. Принятый в 2000 г. и претерпевший за последние 3 года ряд изменений, он представляет собой смесь противоречивых правил, не увязанных между собой. Например, меры государственного регулирования включают в себя государственный надзор (ст. 4), размытый субъектный состав (ст. 2.1 о принципах здорового питания), недифференцированный правовой статус субъектов (ст. 4 об обеспечении качества и безопасности для всех) и т.д.

Можно отметить принятие в Российской Федерации отраслевых законов. Например, Федеральный закон от 11.06.2021 № 159-ФЗ «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками», который можно рассматривать как шаг в сторону улучшения качества сельскохозяйственной продукции²⁴. На основании Закона закрепляются требования к применяемым в сельском хозяйстве удобрениям по чистоте (установлением порогового значения примесей кадмия, ртути, мышьяка, никеля, свинца, шестивалентного хрома, меди, цинка и биурета)²⁵; улучшенные характеристики должны определяться на научной основе (следует сказать, что национальный стандарт²⁶ под необходимость научной основы подводит требования Регламента № 66/2010 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об экологической марке Европейского Союза»); добровольная сертификация и

²² Калмыкова А. В. Техническое регулирование в механизме государственного управления : науч.-практ. пособие. М., 2023. С. 28.

²³ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

²⁴ СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4177.

²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 26.02.2022 № 330-р «Об утверждении перечня документов по стандартизации на улучшенные сельскохозяйственную продукцию, продовольствие, промышленную и иную продукцию, определяющих их качественные и количественные показатели, методы их исследования (испытания), измерений, правила их сертификации // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 01.03.2022 ; ГОСТ Р 58658-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Продукция и продовольствие с улучшенными характеристиками. Удобрения минеральные. Общие технические условия. М. : Стандартинформ, 2020.

²⁶ ГОСТ Р 58659-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Продукция и продовольствие с улучшенными характеристиками. Общие требования. М. : Стандартинформ, 2020.

государственная поддержка производителей такой продукции.

Кроме предыдущего закона можно выделить Федеральный закон от 03.08.2018 № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁷, устанавливающий повышенные требования к сельскохозяйственной продукции по сравнению с продукцией с улучшенными характеристиками. Особенностью этого нормативного правового акта является распространение его действия на дикорастущие продукты растениеводства (грибы-ягоды) и продукты дикого пчеловодства, так как они не исключены из-под действия закона.

Анализ рассмотренных двух законов позволяет сделать вывод, что при декларировании повышения качества продукции на внутреннем рынке ориентированы они на экспортеров сельскохозяйственной продукции. И вторая проблема, которую можно выявить, — это отсутствие четкого разграничения по предмету регулирования между этими законами и отсутствие прозрачной возможности, в том числе для потребителя, разобраться в различиях. Ответить быстро, чем отличается органическая продукция от экологически чистой (для производства последней можно использовать минеральные удобрения), можно, только прочитав законы, а для потребителя это тождественные понятия. Эта проблема перевешивает баланс интересов в пользу субъектов предпринимательской деятельности, причем, вероятнее всего, в сфере химической промышленности — производителей удобрений, и не слишком добросовестных сельскохозяйственных производителей.

В продовольственное законодательство включены также Закон РФ от 14.05.1993 № 4973-1 «О зерне», Федеральный закон от 27.12.2019 № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии». На продовольствие распространяются и нормы Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» и Федерального закона от 21.07.2014 «О карантине растений». Стоит отметить, что вышеуказанные законы в целом относятся к агропродовольственному законо-

дательству и ограниченно распространяются на пищевое производство.

Российские законы, регулирующие продовольствие, не представляют собой единую систему, ориентированы на субъектов предпринимательской деятельности, направленность на достижение баланса публичных и частных интересов в них не просматривается.

Второй аспект — закрепление норм о риск-ориентированном подходе в управлении продовольственным сектором и научной обоснованности вводимых мер.

В российские законы риск-ориентированный подход в управлении постепенно встраивается. Явной проблемой является игра законодателя управленческой терминологией. Так, происходит подмена управления только контролем (надзором), что приводит к тому, что риск-ориентированный подход предлагается сделать элементом контроля (надзора)²⁸. Это искажает в целом систему управления: принятие решений, организующее и регулирующее воздействие остается за пределами данного подхода.

В Федеральном законе от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» обеспечение качества и безопасности продукции предполагается посредством «применения систем управления качеством пищевых продуктов, материалов и изделий, в том числе с применением системы критических контрольных точек при анализе опасных факторов». При этом законодатель не определился, является это правом или обязанностью, а также чей статус через это право/обязанность характеризуется. С учетом ГОСТ Р 51705.1-2001 «Системы качества. Управление качеством пищевых продуктов на основе принципов ХАССП. Общие требования»²⁹ и технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»³⁰ применение ХАССП (Анализ опасностей и критические контрольные точки (Hazard Analysis and Critical Control Points — HACCP)) должно быть обязательным для производителя продукции.

В отличие от Европейского Союза, Российская Федерация не имеет опыта активного

²⁷ СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. I). Ст. 5073.

²⁸ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 31.07.2020.

²⁹ СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 880 (ред. от 14.07.2021) «О принятии технического регламента Таможенного союза “О безопасности пищевой продукции”» // URL: <http://www.tsouz.ru/>. 15.12.2011.

участия в урегулировании споров в ВТО, связанных с пищевой продукцией. На наш взгляд, это связано в первую очередь именно с минимальными требованиями безопасности, что делает российский рынок довольно лояльным к импортной пищевой продукции.

Однако можно проанализировать те судебные дела, в которых на сегодня участвовала Россия. В выводах по делу DS475 (начало 2014 г.) «Российская Федерация — Меры по импорту живых свиней, свинины и других продуктов свиноводства из Европейского Союза» можно увидеть анализ российского законодательства для правильного разрешения дела. В сжатом виде можно говорить, что исследовались основания введения Россией общеевропейского запрета на импорт свинины: закреплены ли они в российском законодательстве; соответствуют ли положениям Соглашения СФС принимаемые государственные меры; выполнение стороной рекомендаций, направленных на урегулирование конфликта³¹. Проблемы Российской Федерации можно сформулировать следующим образом: отсутствие отраслевого законодательства (отдельных норм права) для принятия законных решений органами государственной власти; отсутствие оценки рисков при принятии управленческих решений; невозможность в связи с этим доказать правомерность принимаемых государством решений. В качестве положительного влияния данного разбирательства можно показать частичную разработку в последующем Российской Федерацией нормативно-правового обеспечения принимаемых решений. Например, в 2015 г. были утверждены Ветеринарные правила проведения регионализации территории Российской Федерации³², Правила осуществления мониторинга ветеринарной безопасности территории Российской Федерации³³.

Вступление России в ВТО, в частности применение Соглашения СФС, должно было запустить работу по анализу самих международных документов, механизмов их реализации, а также по анализу и переработке внутреннего продовольственного законодательства. То есть вышеуказанные правила должны были стать результатом работы по имплементации норм Соглашения СФС во внутреннее законодатель-

ство, а не результатом разбирательств. Такие же правила должны быть разработаны и для фитосанитарных полномочий органов государственной власти. Работа с внутренним законодательством должна быть направлена на закрепление принципов продовольственного законодательства, уровня безопасности для продовольствия, необходимого для развития человека, закреплением за органами государственной власти организационных полномочий. Закрепление в правовой норме принципа предосторожности, например, позволит компетентным органам принимать более широкий круг мер, направленный на повышение или обеспечение безопасности пищевых продуктов.

Возможно, следует говорить о том, что участие России в ВТО в части оборота продовольствия не приносит государству и обществу пользы. Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер при влиянии на внутреннюю политику государства может оказывать как сдерживающее (ограничивающее) воздействие, так и порождающее позитивные правовые последствия.

ЕС активно реализует в своем законодательстве возможности Соглашения СФС для защиты своего рынка, а также через споры ВТО защищает своих производителей и свой рынок.

Россия имеет бессистемное продовольственное законодательство, не имеющее обособленной самостоятельности. Результатом является отсутствие требований об уровне безопасности, закрепляемом в обязательных правилах, о разработке законодательства на основе риск-ориентированного подхода, а также соблюдения баланса интересов производителей и потребителей.

Развитие законодательства о техническом регулировании привело к ослаблению и самого продовольственного законодательства, и обязательных требований к пищевой продукции. Однако даже минимальное количество споров, возникающих с государствами — членами ВТО, заставляет принимать определенные государственные меры, в том числе и разрабатывать нормативные правовые акты.

Необходимо закрепить в продовольственном законодательстве РФ принцип предосторожности.

³¹ URL: https://www.wto.org/ENGLISH/TRATOP_E/dispu_e/cases_e/ds475_e.htm (дата обращения: 07.09.2023).

³² Утв. приказом Минсельхоза России от 14.12.2015 № 635 (ред. от 22.11.2021) (URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 25.03.2016).

³³ Утв. приказом Минсельхоза России от 22.01.2016 № 22 (ред. от 03.08.2021) (URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 25.03.2016).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Калинина Л. Е. Продовольственное законодательство Европейского Союза. М. : Юрлитинформ, 2018.
- Калмыкова А. В. Техническое регулирование в механизме государственного управления : науч.-практ. пособие. М., 2023.
- Кеффер Л. Вице-спикер Госдумы: Правительство не поддерживает выход России из ВТО // Коммерсантъ. 17 февр. 2023.
- Downes C. The Impact of WTO SPS Law on EU Food Regulations. *Studies in European Economic Law and Regulation*. Vol. 2. Springer Cham, 2014. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-04373-9_1.
- Sykes A. O. Domestic Regulation, Sovereignty, and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View // *Chicago Journal of International Law*. 2002. № 3.
- Szajkowska A. *Regulating Food Law: Risk Analysis and the Precautionary Principle as General Principles of EU Food Law*. Wageningen : Wageningen Academic Publishers, 2012.
- Vos E. EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis // *Journal of Consumer Policy*. 2000. № 23.
- Wallach L. M. Accountable Governance in the Era of Globalization: The WTO, NAFTA, and International Harmonization of Standards // *University of Kansas Law Review*. 2002. № 50.

REFERENCES

- Downes C. The Impact of WTO SPS Law on EU Food Regulations. *Studies in European Economic Law and Regulation*. Vol. 2. Springer Cham; 2014. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-319-04373-9_1.
- Kalinina LE. Food legislation of the European Union. Moscow: Yurlitinform Publ.; 2018. (In Russ.).
- Kalmykova AV. Technical regulation in the mechanism of public administration. Moscow; 2023. (In Russ.).
- Keffer L. Deputy Speaker of the State Duma: The Government does not support Russia's withdrawal from the WTO. *Kommersant*. February 17, 2023.
- Sykes AO. Domestic Regulation, Sovereignty, and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View. *Chicago Journal of International Law*. 2002;3.
- Szajkowska A. *Regulating Food Law: Risk Analysis and the Precautionary Principle as General Principles of EU Food Law*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers; 2012.
- Vos E. EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis. *Journal of Consumer Policy*. 2000;23.
- Wallach LM. Accountable Governance in the Era of Globalization: The WTO, NAFTA, and International Harmonization of Standards. *University of Kansas Law Review*. 2002;50.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Калинина Лариса Евгеньевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права Российской таможенной академии
д. 4, Комсомольский пр., г. Люберцы 140015, Российская Федерация
klari2008@rambler.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Larisa E. Kalinina, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law, Russian Customs Academy
4, Komsomolsky Av, Lyubertsy 140015, Russian Federation
klari2008@rambler.ru

Материал поступил в редакцию 10 июня 2023 г.
Статья получена после рецензирования 7 сентября 2023 г.
Принята к печати 17 октября 2023 г.

Received 10.06.2023.
Revised 07.09.2023.
Accepted 17.10.2023.