
ТЕХНОЛОГИЯ И УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ

УДК 35.078.3

А.Л. Блинова

Дальневосточный государственный технический рыбохозяйственный университет,
690087, г. Владивосток, ул. Луговая, 52б

РЕФОРМА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ, УСТАНОВЛЕННЫХ К РЫБЕ И РЫБНОЙ ПРОДУКЦИИ

Проведен анализ реформы в государствах-членах Евразийского экономического союза (ЕАЭС) системы государственного контроля и надзора за соблюдением обязательных требований, установленных к объектам технического регулирования. Обоснована целесообразность применения гармонизированных в рамках Евразийского экономического сообщества прогнозных механизмов управления рисками при планировании государственного контроля и надзора за продукцией. Рекомендованы формы и периодичность контрольно-надзорных мероприятий в отношении пищевой рыбной продукции.

Ключевые слова: *государственный контроль (надзор), технические регламенты, Евразийский экономический союз, риск-ориентированный подход.*

A.L. Blinova

REFORM OF THE STATE CONTROL AND OVERSIGHT SYSTEM FOR COMPLIANCE WITH MANDATORY REQUIREMENTS FOR FISH AND FISH PRODUCTS

The analysis of reforms carried out in the member states of the Eurasian Economic Union for (EAEU) of the system of state control and supervision over observance of mandatory requirements, application to technical regulation facilities. The expediency of using the forecasted risk management mechanisms harmonized within the framework of the Eurasian Economic Community in the planning of product control and supervision is substantiated. The forms and frequency of control and supervision measures in the field of food fish products are recommended.

Key words: *state control (supervision), technical regulations, Eurasian Economic Union, risk-oriented approach.*

В условиях свободного рынка первоочередной задачей контрольно-надзорных органов является своевременное определение фальсифицированной и несоответствующей нормам безопасности продукции, которая влечет опасные последствия для здоровья населения, а также ее быстрая изоляция.

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе (далее ЕАЭС или Союз) продукция, выпускаемая в обращение на его территории, должна быть безопасной. С целью защиты жизни и здоровья населения в рамках ЕАЭС принимаются технические регламенты (далее ТР). Для рыбы и рыбной продукции нормы безопасности содержатся в техническом регламенте ЕАЭС 040/2016 «О безопасности рыбы и рыбной продукции», а также в общих технических регламентах Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011), «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011) и «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011).

Модель контрольно-надзорной деятельности обязывает соответствующие надзорные органы осуществлять с заданной периодичностью сплошные проверки юридических лиц и индивидуальных изготовителей. Это приводит к тому, что количество объектов надзора превышает потенциальные возможности надзорного органа, а значит, не обеспечивает приемлемый уровень безопасности реализуемой продукции посредством проверок. Тотальный контроль безопасности потребительских товаров в условиях значительного и распределенного рынка крайне сложен.

Ситуация усугубляется существенным расширением параметров, которые требуется исследовать при оценке безопасности товара. Адекватные установленным нормам безопасности современные лабораторно-инструментальные исследования, сопровождающие контрольно-надзорные мероприятия, существенно удорожающие процедуру контроля и надзора, должны использоваться исключительно целенаправленно и результативно.

Таким образом, встает проблема обоснованного выбора приоритетов при организации проверок за соблюдением установленных обязательных требований к объектам контроля и надзора. По отношению к пищевой продукции – это требования технических регламентов Таможенного союза и ЕАЭС. Эту проблему можно решить путем введения системы оценки риска при планировании субъектов и объектов надзора, с целью направления основного внимания контрольно-надзорных органов туда, где риск нарушений очевидно выше. Такое решение проблемы называется риск-ориентированным подходом при организации контрольно-надзорных мероприятий.

Целью исследования является определение пути возможного совершенствования контрольно-надзорной деятельности в области государственного контроля и надзора за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза и ЕАЭС в сфере обращения пищевой продукции на основе разработки рекомендаций по применению риск-ориентированного подхода.

Объект исследования – риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза и ЕАЭС.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Обосновать важность введения системы оценки риска при организации государственного контроля и надзора за продукцией (риск-ориентированный подход).
2. Провести анализ степени реализации риск-ориентированного подхода при проведении проверок в государствах-членах Евразийского экономического союза.
3. Разработать рекомендации в области осуществления контроля и надзора за обращаемой на рынке ЕАЭС продукцией с целью гармонизации законодательства государств-членов ЕАЭС в указанной сфере.

Для оптимального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении надзорных мероприятий, повышения результативности своей деятельности органы государственной власти при организации государственного надзора, в том числе за соблюдением обязательных требований технических регламентов, должны применять риск-ориентированный подход. Это риск-ориентированное мышление, при котором для принятия решения при планировании контрольно-надзорной деятельности необходимо использовать концепцию риска, т.е. рассматривать и анализировать возможные препятствия в виде событий, их вероятности и последствий.

Риск-ориентированный подход – это метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (вида, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по надзору, мероприятий по предотвращению нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности субъекта надзора и реализуемой им продукции к определенной категории риска либо определенному классу опасности [1].

Риск-ориентированный подход должен включать:

- определение и идентификацию возможных рисков при планировании надзорной деятельности;
- оценку риска несоответствия продукции требованиям технических регламентов (степень опасности для потребителя);
- оценку вероятности присутствия в обращении продукции, несоответствующей требованиям технических регламентов на основе определения перечня факторов, повышающих вероятность риска нахождения несоответствующего продукта (группы продуктов) на рынке.

Выполнение этих действий позволит в большей степени:

- защитить потребителей от приобретения не соответствующей нормам безопасности и фальсифицированной продукции;
- оптимизировать затраты органов надзора на проведение проверок, повысить результативность их деятельности;
- снизить издержки проверяемых лиц (организаций и индивидуальных предпринимателей) от взаимодействия с проверяющими органами.

Отнесение к определенному классу (категории) опасности осуществляется органом государственного надзора с учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований, а к определенной категории риска – также с учетом оценки вероятности несоблюдения соответствующих обязательных требований.

Органам контроля (надзора) необходимо оценить возможные риски при планировании и проведении проверок. Выбор метода оценки риска должен:

- соответствовать рассматриваемой ситуации;
- предоставлять результаты в форме, способствующей повышению осведомленности о виде риска и способах его обработки;
- обеспечивать прослеживаемость, воспроизводимость и верификацию результатов оценки.

Для целей осуществления государственного контроля (надзора) с применением риск-ориентированного подхода выбрана оценка рисков методом наблюдения в виде составления контрольных листов. Это простая форма идентификации и оценки рисков, позволяющая представить и рассмотреть перечень источников неопределенности с использованием положений нормативных документов в рассматриваемой области.

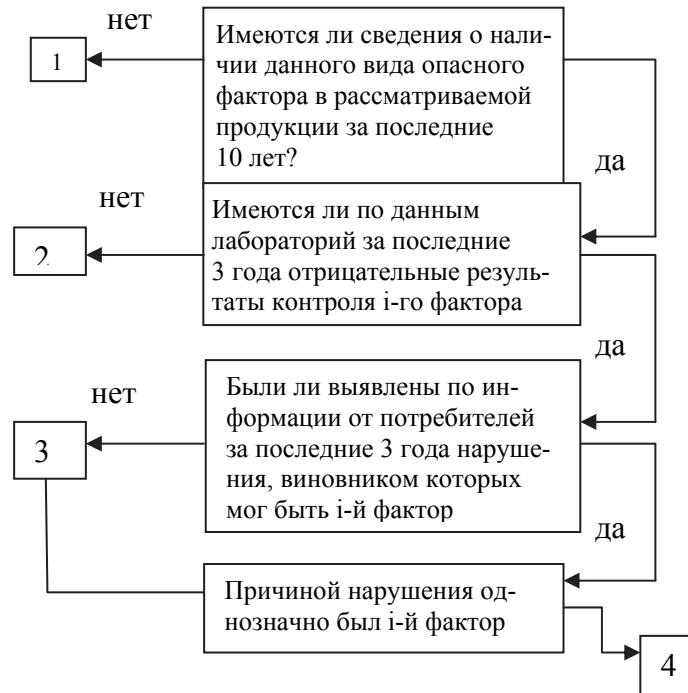
Контрольные листы представляют собой перечни опасностей, которые разрабатывают на основе полученного ранее опыта, результатов предыдущей оценки рисков. Входными данными для контрольного листа является предшествующая информация результатов проверок, обеспечивающая выбор вопросов и разработку значимого контрольного листа. Процесс выполнения метода включает:

- определение области применения контрольных листов;
- составление контрольного листа (составленный ранее контрольный лист не может быть использован при оценке новых опасностей или риска);
- должностные лица органа надзора должны последовательно к каждому элементу процедуры определять, представлен ли этот элемент в контрольном листе.

Выходными данными должны быть перечни опасностей, подлежащих проверке.

Критерии отнесения деятельности проверяемых лиц и выпускаемой ими продукции к определенной категории риска либо определенному классу опасности определяются с учетом вида деятельности предприятия, масштабов производства и степенью опасности/безопасности продукции. Первоначальное определение класса опасности может осуществляться органом надзора на основании имеющейся в его распоряжении информации,

в том числе данных о результатах ранее проведенных проверок. С помощью этих сведений можно оценить вероятность реализации опасных факторов, приводящих к присутствию на рынке опасной продукции. Оценка вероятности реализации опасного фактора приведена схематично на рисунке.



Оценка вероятности реализации опасного фактора
Assessment of the probability realization of a dangerous factor

Рекомендуемые критерии отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска опасности, характеристика риска и, соответственно, целесообразная периодичность проведения плановых проверок в странах, входящих в ЕАЭС, различны.

Любая продукция, на которую разработан и введен в действие технический регламент Таможенного союза (ЕАЭС), должна отвечать его требованиям. Технические регламенты устанавливаются обязательными для применения и исполнения требований к продукции и связанным с требованиями к ней процессам производства (изготовления), хранения, перевозки (транспортирования), реализации и утилизации. Технические регламенты содержат формы оценки соответствия продукции этим требованиям. И если такие формы оценки соответствия, как государственная регистрация, санитарно-ветеринарная экспертиза, подтверждение соответствия гармонизированы в рамках законодательства стран ЕАЭС (прописаны в технических регламентах), то в отношении государственного контроля (надзора) за продукцией и связанным с требованиями к ней вышеперечисленных процессов они не гармонизированы. Так, в отношении пищевой рыбной продукции в соответствующем техническом регламенте ЕАЭС «О безопасности рыбы и рыбной продукции» указывается, что государственный контроль (надзор) осуществляется в соответствии с законодательством государства-члена Союза. Это значит, что одна и та же пищевая рыбная продукция оценивается на соответствие требованиям одного и того же технического регламента в разных странах Союза не одинаково.

Риск-ориентированная модель проверок уже используется в большинстве развитых стран мира. Её применение, по оценкам международных экспертов, позволило сократить общее количество проверок на 30–90 %, а отдельные категории бизнеса, в которых потенциальные риски для безопасности государства и общества минимальны, и вовсе перестали подвергаться плановым проверкам.

Государства-члены Союза также реформируют свое законодательство в сфере надзора за продукцией, находящейся в обращении на рынке, в том числе в части применения риск-ориентированного подхода. Однако механизмы применения такого подхода разрабатываются каждым государством-членом ЕАЭС самостоятельно.

В Российской Федерации вопросам контроля и надзора были посвящены исследования ряда ученых, которые внесли значительный вклад в разработку теоретических проблем контроля и надзора. Вместе с тем многие сферы правового регулирования контроля и надзора на рынке обращения продукции изучены недостаточно, либо остались за рамками научных исследований.

Вопрос о необходимости совершенствования технического законодательства в области надзорной деятельности ставится в течение последних лет Президентом и Правительством Российской Федерации – нужны изменения в законы и подзаконные акты, которые оптимизируют работу надзорных органов. Реформа контрольно-надзорной деятельности входит в число проектов, которые будут реализовываться в рамках работы Президентского совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

В Российской Федерации впервые о необходимости проведения контрольно-надзорных мероприятий с применением риск-ориентированного подхода на законодательном уровне установлено Федеральным законом от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В этом законе установлено, что с 1 января 2018 г. контрольно-надзорные органы при осуществлении отдельных видов государственного надзора должны применять риск-ориентированный подход. Это значит, проводить проверки с интенсивностью, зависящей от отнесения субъекта проверки к определенной категории риска. При этом оценивать возможную частоту возникновения вреда, для того, чтобы в высокие категории риска не попали только объекты с потенциально высоким уровнем вреда.

В целях поэтапного перехода на риск-ориентированную модель проверок Правительство РФ установило, при каких видах государственного контроля и надзора будет применяться соответствующий подход (постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»). В соответствии с документом указанный подход стал применяться к пяти видам государственного надзора, в том числе к федеральному государственному санитарно-эпидемиологическому надзору, который уполномочена проводить Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Постановлением Правительства РФ от 02.03.2017 № 245 (ред. от 22.07.2017) «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806» установлено, что общее число видов контроля и надзора, которые должны осуществляться с учётом риск-ориентированного подхода, достигло 37, в том числе и ветеринарный надзор, который уполномочена осуществлять Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

Роспотребнадзор и Россельхознадзор осуществляют государственный надзор за соблюдением требований технических регламентов ЕАЭС на пищевую продукцию, в том числе рыбу и рыбную продукцию, в рамках проведения федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и, соответственно, в рамках проведения федерального государственного ветеринарного надзора, а также регионального ветеринарного надзора.

Правила и критерии отнесения проверяемых объектов к тому или иному классу опасности или категории риска установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806. Все проверяемые объекты разделяются на 6 категорий риска, присваиваемых не только исходя из потенциальной опасности, но и в зависимости от того, насколько часто выявляются нарушения на том или ином объекте.

Объекты классов опасности 1, 2 и 3, риски на которых оцениваются как чрезвычайно высокие, высокие и значительные, должны подвергаться регулярным плановым проверкам, например, лаборатории, работающие с патогенными микроорганизмами (1-й класс опасности). На предприятиях среднего и умеренного риска плановые проверки нельзя будет проводить чаще одного раза в период, предусмотренный конкретным видом госконтроля. А объекты 6-го класса опасности будут освобождены от плановых проверок. Постановление также предусматривает возможность перехода из одной категории риска в другую в зависимости от качества соблюдения обязательных требований.

В Республике Беларусь субъекты государственного надзора делятся на три группы риска: высокая, средняя и низкая. На основании Указа Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» органы надзора имеют право проводить плановые проверки с периодичностью, указанной в табл. 1.

Таблица 1

Периодичность проведения плановых проверок

Table 1

Periodicity of scheduled inspections

Группа риска	Периодичность	Особые условия
Высокая	Не чаще одного раза в год	При отсутствии нарушений законодательства следующая плановая проверка субъекта назначается не ранее чем через два года
Средняя	Не чаще одного раза в три года	При отсутствии нарушений законодательства следующая плановая проверка субъекта назначается не ранее чем через пять лет
Низкая	Не чаще одного раза в пять лет	По мере необходимости

В Республике Казахстан субъекты государственного надзора относят к трем группам риска: высокого, среднего и незначительного. Периодичность плановых проверок соответственно один раз в год (при высокой степени риска); один раз в три года (при средней степени риска); один раз в пять лет (при незначительной степени риска).

Кроме того, в Республике Казахстан утверждены критерии оценки степени риска в области технического регулирования:

- объективные, когда степень риска на стадии обращения продукции определяется в зависимости от вероятности причинения вреда жизни и здоровью человека от употребления такой продукции;
- субъективные, установленные в результате проведенных проверок.

В Республике Армения периодичность проведения плановых проверок определяется с учетом степени риска, но не чаще одного раза:

- в год (при высокой степени риска);
- в три года (при средней степени риска);
- в пять лет (при незначительной степени риска).

При такой периодичности проведения плановых проверок надзорные органы обязаны разрабатывать и утверждать в Правительстве Армении листы проверок, так называемые чек-листы, являющиеся основанием для осуществления государственного надзора.

В Республике Кыргызстан проверки проводятся в соответствии с Законом Кыргызской Республики от 25.05.2007 г. № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства». Уполномоченные органы обязаны сформировать для однородных групп субъектов проверки проверочные листы, которые должны содержать вопросы, касающиеся только обязательных требований. Формы листов утверждаются уполномоченными органами надзора и органами по развитию предпринимательства. Все подлежащие проверке субъекты надзора относятся к одной из трех степеней риска: высокой, средней и незначительной. Если степень риска трудно установить, то данный субъект относится к группе с незначительной степенью риска.

Таким образом, внимание проверяющих органов во всех странах Союза согласно законодательству этих стран должно быть сконцентрировано на объектах (продукции), где нарушение безопасности может привести к наиболее тяжёлым последствиям, а также на злостных нарушителях.

Однако, по мнению автора, учитывая масштабы распространения продукции, специфики контингентов потребителей, известных видов опасностей, результатов контрольно-надзорной деятельности последних лет, к приоритетным видам продукции, экспортируемой странами-членами ЕАЭС на общий рынок [2], необходимо гармонизировать подходы к организации государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов ЕАЭС. При этом использовать мировую практику, в первую очередь, нормативное регулирование в сфере государственного контроля (надзора) Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций. С этой целью целесообразно разработать Рекомендации по применению прогнозных инструментов управления рисками для целей надзора за обрабатываемой на территории стран Союза продукцией. Органы надзора любого государства-члена Евразийского экономического союза могли бы руководствоваться этими Рекомендациями при планировании своей деятельности на основе прогнозной оценки рисков продукции, подпадающей под их компетентность.

Введение системы оценки риска позволит органам государственного контроля (надзора) государств-членов Союза более тщательно и взвешенно планировать контрольно-надзорные мероприятия и определять необходимость проведения плановых проверок в зависимости от категории субъекта предпринимательской деятельности и степени опасности реализуемого им продукта [3].

В Рекомендациях целесообразно предусмотреть степень:

- опасности продукции, при ее несоответствии нормативным требованиям и, соответственно, помощь в оценке степени опасности продукции;
- вероятности того, что небезопасный продукт находится в обращении и, соответственно, помощь в определении факторов, повышающих вероятность риска присутствия такого продукта на рынке.

Также на основе оценки рисков причинения вреда человеку для пищевых производств, по мнению автора, целесообразно установить периодичность проведения плановых проверок согласно данным, приведенным в табл. 2.

Таблица 2

**Рекомендуемая периодичность проведения плановых проверок объектов надзора
в соответствии с их классами опасности**

Table 2

**Recommended frequency of scheduled inspections of surveillance facilities
in accordance with their hazard classes**

Класс опасности объекта надзора (продукта)	Характеристика потенциального риска	Периодичность плановых проверок
1-й	Чрезвычайно высокий	Постоянный контроль (один раз в квартал)
2-й	Высокий	Не чаще одного раза в год
3-й	Средний	Не чаще одного раза в три года
4-й	Низкий	Не чаще одного раза в пять лет или освобождение от проверок

Пищевую рыбную продукцию следует отнести к 3-му классу опасности с характеристикой потенциального риска как средний, что соответствует проведению плановых проверок не чаще одного раза в три года.

Таким образом, на основе мирового опыта и практики применения риск-ориентированного подхода в странах Союза при контроле и надзоре за обрабатываемой на рынке продукцией, а также дальнейших исследований в этой сфере необходимо разработать Рекомендации по единому подходу к организации государственного контроля (надзора) за соблюдением требований единых технических регламентов Союза. Рекомендации должны содержать определение критериев оценки степени риска (класса опасности продукта) для целей планирования государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного и Евразийского экономических союзов. Оценку рисков, присутствующих при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, целесообразно проводить методом наблюдений с помощью составления контрольных листов, содержащих все риски. Контрольные листы должны быть разработаны на основе полученного опыта предыдущих проверок, результатов предыдущей оценки рисков, а также включения новых опасностей, выявленных при текущих проверках.

Риск-ориентированный подход при проведении государственного контроля (надзора) за безопасностью продукции позволит повысить в целом защищенность государств-членов Союза и их населения за счет повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности и оптимизировать трудовые и финансовые ресурсы проверяющих органов государств-членов Союза.

Список литературы

1. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Федер. закон от 17 августа 2016 г. № 806 (с изменениями на 2 марта 2017 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Об итогах взаимной торговли товарами Евразийского экономического союза. URL:http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/analytics/Documents/Analytics_I_201506.pdf (дата обращения: 11.08.2015).
3. Шаккалиев А.А., Бурмистров В.А., Климов А.А. Риск-ориентированный подход при организации государственного контроля // Стандарты и качество. 2017. № 11. С.78–82.

Сведения об авторе: Блинова Анна Лобсановна, старший преподаватель, e-mail: al_blinova@mail.ru.