

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия
проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон
«О качестве и безопасности пищевых продуктов»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктами 26, 27 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Роспотребнадзором (далее – разработчик), и сообщает следующее.

По информации, представленной разработчиком, проект акта подготовлен в целях реализации мер, предусмотренных Стратегией повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 г. № 1364-р (далее – Стратегия), направлен на актуализацию нормативной базы в сфере обеспечения качества и безопасности пищевой продукции, а также гармонизацию норм национального законодательства с актами, составляющими право Евразийского экономического союза.

Проектом акта предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (далее – Закон) в части уточнения понятийного аппарата, включая определение качества пищевой продукции, в том числе характеристик, его определяющих (безопасность, потребительские свойства, энергетическую и пищевую ценность, аутентичность и др.), и закрепления принципов здорового питания (пункт 1 Плана мероприятий по реализации Стратегии).

Также в проекте акта закреплены основные направления повышения качества и безопасности пищевой продукции, материалов и изделий, предусмотренные Стратегией.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 22 ноября 2018 г. по 12 декабря 2018 года. Предложения, полученные в рамках проведения обсуждения проекта акта и сводного отчета, были прокомментированы разработчиком и включены в сводку замечаний и предложений по итогам размещения текста проекта.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru> (ID проекта акта 02/04/11-18/00086053).

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил проведения оценки регулирующего воздействия, разработчиком соблюдены.

Учитывая значимость проблемы, в целях получения дополнительной информации в соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России с 1 февраля 2019 г. по 7 февраля 2019 г. провело дополнительные публичные консультации с субъектами предпринимательской и иной деятельности, а также с субъектами Российской Федерации.

Соответствующие запросы были направлены в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия» и другие, а также в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Замечания и предложения по проекту акта представили: Департамент экономического развития Воронежской области, Министерство промышленности и экономического развития Рязанской области, Министерство сельского хозяйства и продовольствия Рязанской области, Министерство здравоохранения Ульяновской области, ФГБНУ «ФНЦ пищевых систем им. В. М Горбатова» РАН, Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), Национальная Мясная Ассоциация, Ассоциация производителей фирменных торговых марок «Русбренд», Российский Зерновой Союз, СРО СП БАД, Ассоциация европейского бизнеса

(АЕБ), Ассоциация компаний розничной торговли, Ассоциация предприятий кондитерской промышленности (АСКОНД).

Справка о результатах публичных консультаций по проекту акта прилагается к настоящему заключению.

К проекту акта имеются следующие замечания.

1. Обращаем внимание разработчика, что в соответствии с частью 2 статьи 52 Договора о Евразийском экономическом союзе технические регламенты Союза имеют прямое действие на территории Союза, и, следовательно, закрепление в федеральном законе понятий, принятых техническими регламентами не требуется

Считаем целесообразным исключить из пункта 1 статьи 1 проекта акта понятия «пищевая продукция (пищевые продукты)», «безопасность пищевой продукции», «обращение пищевой продукции, материалов и изделий», «непереработанная пищевая продукция животного происхождения», «утилизация пищевой продукции», и иные понятия, установленные в технических регламентах Евразийского экономического союза: «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011), «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011). «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011), "Пищевая продукция в части ее маркировки" (ТР ТС 022/2011), "Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей" (ТР ТС 023/2011), "Технический регламент на масложировую продукцию" (ТР ТС 024/2011), "О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического лечебного и диетического профилактического питания" (ТР ТС 027/2012) "Требования безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств" (ТР ТС 029/2012) "О безопасности молока и молочной продукции" (ТР ТС 033/2013) "О безопасности мяса и мясной продукции" (ТР ТС 034/2013) "О безопасности рыбы и рыбной продукции" (ТР ЕАЭС 040/2016) "О безопасности упакованной питьевой воды, включая природную минеральную воду" (ТР ЕАЭС 044/2017) "О безопасности алкогольной продукции" (ТР ЕАЭС 047/2018).

2. Также считаем целесообразным исключить проектируемые положения проекта акта, предлагающие установить обязательные требования в части маркировки, оценки соответствия, утилизации, производства и обращения пищевой

продукции, уже установленные в указанных технических регламентах Евразийского экономического союза.

В соответствии с положениями статей 51, 52 и 53 Договора о Евразийском экономическом союзе обязательные требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные в технических регламентах, применяются и исполняются в государствах-членах без изъятий.

Обязательные требования к пищевой продукции не могут быть установлены иными документами.

Предлагаемое разработчиками понятие «нормативные документы» представляет собой закрепление обобщения технических регламентов Евразийского экономического союза и нормативных правовых актов Российской Федерации, которые содержат обязательные требования к продукции и связанным с ней процессам. Считаем такое закрепление избыточным в проекте акта, поскольку частью 3 статьи 53 Договора о Евразийском экономическом союзе закреплено, что «обязательные требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные законодательством государств-членов или актами Комиссии, действуют только в части, определенной переходными положениями, и с даты завершения действия переходных положений, определенных техническим регламентом Союза и (или) актом Комиссии, не применяются для выпуска продукции в обращение, оценки соответствия объектов технического регулирования, государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Союза».

Следует отметить, что разработчик проекта акта предусматривает установление обязательных требований иными документами.

Например, проектируемым пунктом 2 статьи 9 Закона № 29-ФЗ предусматривается, что при разработке собственных внутренних документов (а стандарты организации и технические условия являются внутренними документами изготовителя) их разработчики обязаны включать в текст показатели

качества не ниже требований, предусмотренных нормативными документами. Данное положение противоречит положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также не учитывает, что «нормативные документы» (исходя из определения, приводимого разработчиком) не устанавливают показатели «качества». Все обязательные требования, устанавливаемые техническими регламентами, направлены на обеспечение безопасности пищевой продукции.

Предлагаемая редакция пункта 2 статьи 9 Закона № 29-ФЗ открывает путь к недобросовестной конкуренции. В сфере обращения документов на пищевые продукты появятся «двойные стандарты» на одну и ту же категорию продукта – стандарты на продукт и на продукт с улучшенными потребительскими свойствами. При этом понятие «улучшенные потребительские свойства» нигде законодательно не закреплено, отсутствуют критерии «улучшенных потребительских свойств», неясно, какие именно изменения показателей можно считать улучшением, какое процентное количественное изменение должно составлять улучшение. Проектируемое положение содержит риск возникновения конфликтных ситуаций между производителями продукции и органами государственного надзора.

Также обращаем внимание разработчика, что проектируемое положение не учитывает отсутствие обязательного свободного доступа потребителей к текстам стандартов организаций и отсутствие процедур публичного обсуждения проектов стандартов, устанавливающих требования к продукции. Полагаем целесообразным исключить указанное проектируемое положение.

3. Проект акта предусматривает введение ряда понятий, которые либо недостаточно раскрыты, либо содержат в себе существенные противоречия.

3.1. Так, предложенное определение аутентичности пищевой продукции: «Аутентичность – потребительское свойство пищевой продукции, представляющее собой совокупность физико-химических, органолептических и микробиологических показателей, с учетом отклонений, обусловленных природными свойствами сырья и допустимым технологическим воздействием при получении пищевой продукции, позволяющих провести ее идентификацию (установить соответствие) соответствующим требованиям нормативных и (или)

технических документов;». В мировой практике базовым принципом понятия аутентичности пищевой продукции является наличие признака, однозначно позволяющего провести идентификацию пищевой продукции и, в случае необходимости, ее заявленных свойств. Предлагаемое определение является бессистемным и неполным перечислением возможных признаков идентификации пищевой продукции. При этом следует учесть, что такие идентификационные признаки закреплены в технических регламентах Евразийского экономического союза. Также не ясно, является ли аутентичностью одно потребительское свойство или совокупность таких свойств. Понятие требует уточнения, так как содержит риски неоднозначного толкования.

3.2. Понятие «здоровое питание» определено как «ежедневный рацион, полностью обеспечивающий физиологические потребности человека в энергии, пищевых и биологически активных веществах, состоящий из пищевой продукции, отвечающей требованиям безопасности и характеризующейся оптимальными показателями качества, создающий условия для нормального роста, физического и интеллектуального развития и жизнедеятельности, способствующий укреплению здоровья человека и профилактики заболеваний, и основывающийся на принципах здорового питания». В соответствии с пояснительной запиской проект акта направлен на закрепление принципов здорового питания (пункт 1 Стратегии Повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года). При этом приведенное определение раскрывается с использованием таких понятий как «оптимальные показатели качества», «ежедневный рацион», «рацион здорового питания», «условия для нормального роста, физического и интеллектуального развития», «основывающийся на принципах здорового питания» которые нормативно не закреплены ни в одном нормативном правовом акте и из-за отсутствия установленных критериев делают предлагаемую юридическую норму неконкретной и размытой.. Следует отметить, что принципы здорового питания не закреплены в Стратегии Повышения качества пищевой продукции.

С учетом изложенного считаем необходимым исключить понятие «здорового питания» из проекта акта. Принимая во внимание то, что здоровое питание обусловлено не только и не столько качеством и безопасностью пищевых продуктов, а, в первую очередь, обеспечением возможности для граждан

осуществить выбор питания, нам представляется целесообразным перенести тематику здорового питания из проекта акта в сферу актов, регулирующих санитарно-эпидемиологическое и социальное благополучие населения.

Также обращаем внимание на положения проекта акта, предлагаемые разработчиком проектируемыми пунктами 1 – 3 статьи 4 Закона № 29-ФЗ:

«1) организация питания, которое может обеспечить наиболее эффективную роль фактора питания в поддержании их здоровья (здорового питания), на основе:

соответствия энергетической ценности рационов питания энергетическим затратам;

сбалансированности рациона питания по всем незаменимым и заменимым пищевым факторам, включая белки и аминокислоты, жиры и жирные кислоты, витамины, минеральные вещества;

максимального разнообразия рациона питания;

оптимального режима питания;

технологической и кулинарной обработки продуктов и блюд, обеспечивающей их высокие вкусовые достоинства и сохранность исходной пищевой ценности;

учета состояния здоровья;

обеспечения санитарно-гигиенической безопасности питания, включая соблюдение всех санитарно-эпидемиологических требований к состоянию подразделений, организующих питание детей, поставляемым продуктам питания, их транспортированию, хранению, приготовлению и раздаче блюд;

правовой защиты от использования в питании фальсифицированной продукции;

2) нормирование обеспечения питанием в зависимости от возрастной категории детей и их физиологических потребностей, состояния здоровья;»

3) обеспечение безопасным и качественным питанием как в семье, так и в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, медицинских организациях, санаторно-курортных организациях, организациях социального обслуживания, организациях отдыха и оздоровления детей».

Обращаем внимание разработчика, что указанные положения возможно регулировать исключительно в «медицинских организациях, санаторно-курортных

организациях, организациях социального обслуживания, организациях отдыха и оздоровления детей». Ни одно из перечисленных требований не может быть распространено на физических лиц и подлежит государственному контролю, поскольку распространяется на физических лиц питающиеся дома и самостоятельно определяющие свой рацион.

Полагаем, что предлагаемое регулирование выходит за рамки сферы действия Закона 29-ФЗ, регулирующего отношения в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека.

4. Понятие «качество пищевой продукции» определено в проекте акта как «совокупность характеристик безопасной пищевой продукции, отвечающей требованиям нормативных документов и условиям договора (образцу и (или) иным техническим документам), определяющих её потребительские свойства (пищевая ценность, аутентичность, сортность (калибр, категория и пр.)), удовлетворяющие потребности человека в пище и при обычных условиях их использования обеспечивающие сохранение здоровья человека».

Данное определение понятия не соответствует ни закреплённому Законом № 29-ФЗ: «качество пищевых продуктов – совокупность характеристик пищевых продуктов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования», ни приведенному в Стратегии повышения качества пищевой продукции: «качество пищевой продукции – совокупность характеристик пищевой продукции, соответствующих заявленным требованиям и включающих ее безопасность, потребительские свойства, энергетическую и пищевую ценность, аутентичность, способность удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях использования в целях обеспечения сохранения здоровья человека».

Предлагаемое в проекте акта понятие «качество пищевой продукции» сложно и содержит риск неоднозначного толкования. В тексте присутствуют терминологические слова, которые, применительно к проекту акта, требуют дополнительного определения, так как не закреплены иными нормативными правовыми актами в сфере действия Закона № 29. Например, пояснения требуют, каким условиям и какого именно договора должна отвечать пищевая продукция – договору поставки? Но условия договора поставки не обязаны соответствовать

требованиям нормативных документов. Какому образцу? На готовую пищевую продукцию не существует стандартных образцов. «Иным техническим документам», но договор и образец не являются техническими документами. «Сортность (калибр, категория и пр.)» – не определены в отношении пищевой продукции ни в одном нормативном правовом акте.

Понятие «качество пищевой продукции» требует уточнения в части исключения положений, несущих риск неоднозначного толкования.

5. В проекте акта используется понятие «явные признаки недоброкачества (продукта)», которое никак не определено в рамках проекта акта, несмотря на важность данного понятия при осуществлении надзорных мероприятий, так как наличие данных признаков может служить причиной для наложения административных взысканий. Неоднозначное толкование понятия содержит риск неправомерных действий должностных лиц.

6. В пунктах 13, 14, 17 проекта акта вводится понятие «небезопасная пищевая продукция». Указанное понятие не закреплено понятийным аппаратом проекта акта и в пояснительной записке к проекту акта отсутствует обоснование замены понятия «опасная пищевая продукция» на понятие «небезопасная пищевая продукция».

7. Определение понятия «утилизация пищевой продукции» в качестве одного из способов утилизации предусматривает уничтожение продукции способом, исключаящим неблагоприятное воздействие на человека, животных и окружающую среду. Вызывает обоснованное сомнение наличие в промышленных масштабах экономически обоснованных способов, которые бы исключали подобное воздействие. Считаем целесообразным данное понятие гармонизировать с Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

8. «В пункте 5 статьи 1 проекта акта предлагается статью 5 Закона от № 29-ФЗ изложить в новой редакции, в том числе дополнить положением о том, что представление официальной статистической информации о качестве и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в

сфере официального статистического учёта, формированию официальной статистической информации.

При этом пунктом 2 указанной статьи предусмотрено предоставление органами государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий информации об оценке (подтверждения) соответствия пищевых продуктов, материалов и изделий требованиям нормативных документов.

В соответствии со статьей. 21 Технического регламента Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции», оценка (подтверждение) соответствия пищевой продукции проводится в формах:

- 1) подтверждения (декларирования) соответствия пищевой продукции;
- 2) государственной регистрации специализированной пищевой продукции;
- 3) государственной регистрации пищевой продукции нового вида;
- 4) ветеринарно-санитарной экспертизы.

Информация о проведении оценки соответствия должна осуществляться (как следует из пояснительной записки) за счет средств федерального бюджета. Возникает обоснованное сомнение в выполнимости данной нормы уполномоченными органами, указанными в проекте. При этом, учитывая широкий круг потребителей такой информации, должна быть предусмотрена возможность запроса такого рода информации заинтересованными лицами. Целесообразно уточнить в проекте акта механизм осуществления предлагаемого регулирования.

9. Проектируемой статьей 3 Закона № 29 предлагается запрет обращения пищевой продукции, материалов и изделий контактирующих с пищевой продукцией, в том числе если они «..., в том числе имеют в своем составе нормируемые вещества или вещества, непредусмотренные технологией производства пищевой продукции (нецелевые вещества), наличие которых может оказать вредное воздействие на человека и (или) вещества, не заявленные при оценке (подтверждении) соответствия.».

Понятие «нецелевые вещества» не позволяет однозначно применить это понятие для юридически значимых целей. Так, неочевидно, какими технологиями производства следует руководствоваться при производстве пищевой продукции: технологиями конкретного изготовителя (технические документы); технологиями,

предусмотренными нормативными документами (нормативные документы, например, СанПиН, технические регламенты) или иными документами? Требуется уточнение понятия «нецелевые вещества» - загрязнители или компоненты пищевой продукции. Если это загрязнители, то изготовители пищевой продукции должны заранее знать о вреде таких веществ, чтобы избежать их наличия в производимой ими продукции. Если под такими веществами понимаются незадекларированные в составе продукции компоненты, то нередки случаи, когда при изготовлении пищевой продукции, особенно в полупромышленных условиях цехов предприятий торговли, общественного питания, полностью исключить наличие таких веществ не представляется возможным.

При этом соответствие таких веществ нормативным документам может быть подтверждено при оценке соответствия.

Проектом акта не определен критерий вредного воздействия на человека нецелевых веществ. Представляется целесообразным указать на перечень веществ, наличие которых может оказать вредное воздействие на человека, и в соответствии с этим, запрещенных к использованию. Указанное требование в отсутствие нормативного правового акта, устанавливающего ограничения на использование упомянутых веществ допускает расширительное толкование положения проекта акта и может являться коррупционным фактором при проведении проверок и исследований.

10. Проектируемый пункт 3.1 статьи 25 Закона № 29-ФЗ содержит понятие «инфицированные продукты», требующее определения.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод о недостаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования, а также сделан вывод, что проект акта не содержит положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в

сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.