Михайлова Л. Л. – канд. юрид. наук
E-mail: l.mikhajlova@agz.50.mchs.gov.ru
Тедтоева А. А.
E-mail: a.tedtoeva@agz.50.mchs.gov.ru

Субъектно-объектный подход в обеспечении безопасности продуктов питания, реализуемых предприятиями общественного питания и торговли

Актуальность темы предопределена особым значением неукоснительной реализации частными субъектами и государством требований санитарно-эпидемиологической безопасности (далее – СЭБ), выступающей, на наш взгляд, одной из составляющих биологической безопасности (биобезопасности) современного общества [1], [2].

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с реализацией как мероприятий государственного контроля СЭБ с применением критериев риск-ориентированности, так и реализация частным бизнесом собственного интереса в обеспечении СЭБ, что можно рассматривать как единый механизм биобезопасности.

Предметом исследования можно определить правовые нормы, как действующих правовых актов, так и предполагаемые к принятию, практика их применения в правовом регулировании.

Цель исследования – разработка рекомендаций законодателю в целях совершенствования правового подхода к формированию механизма СЭБ как части биологической безопасности.

Исследуемая проблема заключается в правовом пробеле определения механизма реализации единой цели СЭБ в рамках публичного и частного интересов[1].

Методами исследования определены: общефилософские методы индукции, дедукции, синтеза, анализа, диалектики, сравнительно-правовой метод, традиционный анализ документов.

Авторский анализ. В современном обществе биологическая безопасность рассматривается как неотъемлемая часть национальной безопасности, а угрозы её деформирования как формы подрыва социальной, экономической, политической стабильности [3]. В связи с пандемией ковидной инфекции в апреле 2020г. распространение заболевания, представляющего особую опасность для окружающих, официально закреплено в законе как угроза чрезвычайной ситуации (далее – ЧС) [4]. При толковании содержания понятия такого заболевания приходится обращаться к подзаконному акту, утвердившему перечень социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих [5], однако вспышки инфекционных заболеваний, несомненно, указывают на то, что внимание законодателя должно быть обращено на социальную связь субъекта, деятельность которого связана с возможностью распространения инфекционного заболевания и объекта – носителя, как элемента деятельности [6].

[1] Публичными интересами являются интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды. См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

По критерию тяжести последствий отравления продуктами питания угрозы СЭБ зачастую становятся настолько значимыми для отдельных муниципальных образований, что «тянут» на ЧС. С позиции государственной власти, в полномочия которой входят вопросы СЭБ населения, давно пора поставить проблему массовых отравлений как угрозу особых – биологических ситуаций. Практика свидетельствует, что зачастую административно-правовая мера в виде приостановления деятельности предприятия общественного питания незначительно опережает возбуждение уголовного дела по ст. 236 УК РФ[2]. Так, в 2023 г. в Екатеринбурге после посещения закусочной с отравлением в медицинские учреждения попали 12 человек. В городе Братске Иркутской области шаурмой отравились 103 человека, во Владимире – 107 человек, а в Москве – 533 [7]. В целом за первое полугодие 2023 г. по данным Роспотребнадзора шаурмой в разных регионах страны отравилось не менее 350 человек [8]. В сентябре в г. Курске около 20 человек отравились шаурмой, один человек умер по причине инфекционно-токсического шока, владелец торговой точки привлечен к уголовной ответственности по ст. 238 УК РФ, функционирование торгового павильона приостановлено [9].

Необходимость особого внимания к усиленному правовому регулированию и контролю деятельности точек общепита и торговли налицо. По общему характеру последствий – причинение вреда здоровью и(или) жизни, массовые заболевания становятся реальными угрозами ЧС. На практике массовая заболеваемость инфекционным заболеваниями по причине потребления некачественных продуктов может привести к локальной ЧС. Однако стоит подчеркнуть, что источником такого негативного влияния на здоровье населения в вышеуказанных случаях (2023-2024 годы) стал особый распространенный продукт общественного питания быстрого приготовления – шаурма, а массовые отравления вызваны бактериальной инфекцией Salmonella[3], лоцирующейся в мясе животных или птицы[4]. Отметим, что, как правило, точки продажи продуктов быстрого приготовления в своей деятельности нарушающие требования санитарно-гигиенической безопасности, размещаются в местах массовых транспортных потоков населения (на вокзалах, у магазинов, на входах в метро), что придает особую значимость проблеме как проблеме фактически общенациональной.

Правовое регулирование предпринимательской деятельности – всегда сфера «столкновения» частных и публичных интересов, в том числе в рамках государственного контроля (надзора). Интересы бизнеса при этом находятся в плоскости максимального получения прибыли, в связи с чем первая задача – достижение прибыли при оправданных затратах, а контроль, реализуемый государством (в том числе и контроль в рамках СЭБ), воспринимается как препятствие, «барьер» в свободной деятельности. Деятельность по производству и продаже хлебобулочной продукции с мясной начинкой и добавлением других ингредиентов является одним из распространенных вариантов малого бизнеса (в том числе микробизнеса). Особых публичных требований по регистрации, лицензированию в

[2] Диспозиция ст. 236 УК РФ предполагает нарушение санитарно-эпидемиологических правил, повлекшее по неосторожности массовое заболевание или отравление людей либо создавшее угрозу наступления таких последствий. См. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ// СПС «КонсультанПлюс».

[3] Salmonella (Сальмонеллы) – грамотрицательные палочки рода Salmonella семейства Entero bacteriaceae [Электр. ресурс] // Инфекционные болезни: национальное руководство. URL: https:// library.mededtech.ru/rest/documents/infekcija_nr/ ?anchor=paragraph_r4l54 (дата обращения: 09.05.2025).

[4] Сальмонеллез как инфекционное заболевание отсутствует в подзаконном перечне социально опасных заболеваний, представляющих угрозу ЧС.

отношении таких субъектов-предпринимателей не определено. Так, общими будут требования федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [10], ТР ТС 021/2011 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» от 09 декабря 2011г. [11], требования СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения»[12], требования СанПиН 2.3.2.1078-01. 2.3.2. «Продовольственное сырье и пищевые продукты. Гигиенические требования безопасности» [13], определяющие, что продукт питания должен отвечать обязательным требованиям к безопасности, то есть производитель должен обеспечить такое состояние пищевой продукции, которое не несёт недопустимого риска, связанного с вредным воздействием на человека, следовательно, при обеспечении требований СЭБ риски ЧС, связанных со здоровьем населения, минимальны.

К предприятиям (объектам) общественного питания относится имущественный комплекс, используемый юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем для оказания услуг общественного питания, в том числе изготовления продукции общественного питания, создания условий для потребления и реализации продукции общественного питания и покупных товаров как на месте изготовления, так и вне его по заказам[5], которые можно классифицировать как: 1) рестораны, кафе, бары, столовые, 2)предприятия быстрого обслуживания (далее – ПБО), закусочные, кафетерии, буфеты. Вторую группу выделенных нами предприятий отличает узкий ассортимент блюд и кулинарных изделий несложного изготовления из различных полуфабрикатов высокой степени готовности и промышленного изготовления и (или) из полуфабрикатов высокой степени готовности определенного вида (мясные, рыбные, из птицы и т.п.). В большинстве вариантов организации бизнеса шаурму производят и продают предприятия второй группы, юридические лица или индивидуальные предприниматели, которые, согласно сведений Роспотребнадзора, относятся к категории высокого риска [14]. В современных условиях бизнес самостоятелен в выборе «стандарта качества» продукта, но должен обеспечить требования СЭБ. Однако в настоящее время Роскачество совместно с Федерацией рестораторов и отельеров приступило к разработке национального стандарта на шаурму [15].

В настоящее время сертификация как инструмент первоначального (стартового) подтверждения соответствия бизнеса обязательным требованиям для общественного питания установлена только как добровольная [16]. В реальности выявление существенных нарушений СЭБ, которые могут привести к угрозе ЧС, производится в рамках внеплановых проверок по обращениям граждан о возможных отравлениях продукцией, приобретенной в предприятии общественного питания (в качестве примера: проверка в декабре 2024г. ресторана Black Grill House в Москве, по результатам которой выявлены нарушения: на предприятии отсутствует горячее водоснабжение; объемно-планировочные и конструкторские решения помещений не обеспечивают поточность технологических процессов: загрузка продукции в грязной транспортной таре осуществляется непосредственно в производственное помещение, где осуществляется мытье и нарезка сырых овощей; грязные сырые овощи хранятся непосредственно под производственным столом; недостаточное количество моечных ванн: мытье разделочного инвентаря, кухонной посуды, грязных овощей и корнеплодов, рук персонала осуществляется в общей односекционной моечной ванне; невозможно оценить соблюдение температурного режима хранения

[5] ГОСТ 30389-2013. Межгосударственный стандарт «Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования» // СПС КонсультантПлюс.

продукции, осуществлялось хранение обезличенной пищевой продукции, маркировочные ярлыки отсутствуют, снято с реализации 78 кг пищевой продукции; разделочный инвентарь (ножи и доски) не промаркирован в зависимости от вида обрабатываемого продукта; дезинфицирующие средства на предприятии отсутствуют, хранение верхней одежды и личных вещей персонала осуществляется в производственном помещении, санитарно-гигиеническое содержание которого неудовлетворительное [17]). Правовой формой принудительной меры по пресечению правонарушения в результате внепланового мероприятия стало приостановление деятельности (дело № 5-1194/2024).

Публично-правовой подход выражается в политике СЭБ для бизнеса в следующей форме: предприятия общепита должны руководствоваться принципами ХААСП[6], что представляет собой такую организацию производственного процесса, которая позволяет определить в том числе: перечень опасных факторов, которые могут привести в процессе производства (изготовления) к выпуску в обращение пищевой продукции, не соответствующей требованиям технического регламента, параметров технологических операций процесса производства (изготовления) пищевой продукции (перечень критических контрольных точек процесса производства (ККТ); параметров (показателей) безопасности продовольственного (пищевого) сырья и материалов упаковки, для которых необходим контроль, чтобы предотвратить или устранить опасные факторы; их предельные значения, порядок мониторинга ККТ, порядок проведения проверок качества продукции. Однако это все элементы внутреннего производственного контроля. Полагаем, что в целом соответствие производства принципам ХААСП – это не только декларация безопасности и плюс в конкуренции, но и основание для снижения объема госконтроля.

В связи с мораторием на плановые проверки [18], Роспотребнадзор сделал «упор» на профилактические визиты, как профилактическую форму контроля. При этом основания внеплановых проверок остаются «критическими» по рискам ЧС: при непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан (обоснованной жалобе, выявлении нарушений при профилактических визитах, мониторинговых мероприятий); по фактам причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан (отравлении); при выявлении индикаторов риска нарушения обязательных требований, которые во многом являются, на наш взгляд, реализованными угрозами ЧС [19].

С учетом вышеизложенного, полагаем, что для предприятий общественного питания, реализующих такой продукт, как шаурма, и аналогичные изделия, нужно определить критерии риска, учитывающие: 1) фактор производства изделий, на которые отсутствуют технические регламенты и к которым не подлежат применению требования об обязательной сертификации, 2) отсутствие документов добровольной сертификации, 3) наличие значительного количества обслуживаемого населения в связи с расположением по месту прохождения транспортных потоков. Такие критерии риска должны предопределять более частые, чем один раз в год, плановые проверки с проведением полного комплекса лабораторных исследований.

---

[6] В английской транскрипции HACCP – Hazard Analysis and Critical Control Points, 12 принципов безопасного производства продуктов. См. Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 880 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» («ТР ТС 021/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности пищевой продукции») // СПС КонсультантПлюс.

Литература:

1. Тулякова Т.В., Крюкова Е.В., Парамонов Г.В. Проблемы обеспечения биологической безопасности пищевых продуктов // Вестник Медицинского института непрерывного образования. - 2022. - № 2. – С 50–52.

2. Шмаль А.Г. Оценка экологических рисков как основа обеспечения экологической безопасности // Российскому научному обществу анализа риска 15 лет: основные итоги и перспективы деятельности: сборник статей. Москва. 2018. – С. 326-332.

3. Холиков И. В. Правовые аспекты химической и биологической безопасности Российской Федерации // Современное право. 2010. № 3. – С. 23-28.

4. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС КонсультантПлюс.

5. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СПС КонсультантПлюс.

6. Мельков С. А. Экономико-правовые составляющие безопасности жизнедеятельности населения в условиях распространения эпидемий, пандемий и массовых заболеваний / С. А. Мельков, И. В. Холиков // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2020. № 3 (33). – С. 159-172.

7. Болезная еда: с чем связаны массовые отравления шаурмой [Электр. ресурс] // Сайт «Известия». URL: https://iz.ru/1565559/iana-shturma/... Shaurmoi (дата обращения: 25.04.2025).

8. «Просрочка» для продажи не точка: В Екатеринбурге накрыли подпольный цех с «просрочкой» для шаурмы [Электр. ресурс]. URL: https://www.ural.kp.ru/daily/27549/4816752 (дата обращения: 09.05.2025)

9. В Курске арестовали владельца точки с шаурмой, где отравились люди [Электр. ресурс] // Сайт РИА Новости, 10.09.2023. URL: https://ria.ru/20230910/arest-1895310830.html (дата обращения: 25.04.2025)

10. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // ИПС КонсультантПлюс.

11. Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 880 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» // СПС КонсультантПлюс.

12. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 27.10.2020 № 32 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения» // СПС КонсультантПлюс.

13. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.11.2001 № 36 «О введении в действие Санитарных правил» (утверждено СанПиН 2.3.2.1078-01. 2.3.2. Продовольственное сырье и пищевые продукты. Гигиенические требования безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы) // СПС КонсультантПлюс.

14. Перечень объектов государственного надзора, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска [Электр. ресурс] // сайт Роспотребнадзора РФ. URL: https://risk.rospotrebnadzor.ru (дата обращения: 25.04.2025)

15. В России появится ГОСТ на шаурму: что это, зачем он нужен [Электр. ресурс]. URL: https://www.rbc.ru/life/news/667e6c109a7947a684666446 (дата обращения: 25.04.2025)

16. ГОСТ Р 57518-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Оценка соответствия. Правила и процедуры проведения добровольной сертификации услуг общественного питания (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 05.07.2017 № 642-ст) [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 25.04.2025).

17. О приостановлении деятельности предприятия общественного питания Black Grill House на улице Маршала Бирюзова [Электр. ресурс]. URL: https://77.rospotrebnadzor.ru/index.php/san-epid/13698-o-priostanovlenii-deyatelnosti-predpriyatiya-obshchestvennogo-pitaniya-black-grill-house-na-ulitse-marshala-biryuzova-03-12-2024 (дата обращения: 25.04.2025).

18. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 25.04.2025).

19. Порядок проведения Роспотребнадзором проверок предприятия общественного питания в 2024 году [Электр. ресурс]. URL: https://tyukalinskij-r52.gosweb.gosuslugi.ru/netcat_files/userfiles/Zaschita_prav_/Poryadok_provedeniya_Rospotrebnadzorom_proverok_predpriyatiya_obschestvennogo_pitaniya_v_2024_godu_.pdf (дата обращения 09.05.2025).