



Создание правовых основ для предотвращения и сокращения потерь и порчи пищевой продукции



Валерия Пасарин и Тему Вииникайнен

Потеря и порча пищевой продукции (ППП) – это глобальная проблема, негативно влияющая на экономические, социальные и экологические аспекты устойчивого развития. Потеря и порча продовольствия, пригодного для употребления человеком, подрывают продовольственную безопасность и питание и препятствуют реализации права человека на достаточное питание.

Нормативные меры по борьбе с ППП включают создание институциональных механизмов для координации действий, четкое распределение ролей и обязанностей между всеми вовлеченными заинтересованными сторонами и постановку обязательных целей по сокращению ППП. Эти меры могут повысить прозрачность и подотчетность всех участников, имеющих отношение к предотвращению и сокращению ППП по всей цепочке поставок продовольствия. В этой юридической справке описывается ряд ключевых нормативных мер на национальном уровне, способствующих созданию благоприятных условий для предотвращения и сокращения ППП на всех этапах цепочки поставок продовольствия в рамках подхода агропродовольственной системы. Эта справка подготовлена в соответствии с Добровольным сводом правил по сокращению потерь и порчи пищевой продукции Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО).



Общие положения

Агропродовольственные системы требуют срочных преобразований, дабы обеспечить безопасное, доступное и здоровое питание для всех и устойчиво реализовывать право человека на достаточное питание без ущерба для благополучия будущих поколений. Существование ППП является свидетельством существующих недостатков этих систем.

Продовольственные потери означают снижение количества или качества продуктов питания в результате решений и действий участников цепочки поставок продуктов питания, начиная со стадии производства и заканчивая, не включая в расчет, представителей розничной торговли, поставщиков услуг общественного питания и потребителей. Соответственно, **порча пищевой продукции** – это снижение количества или качества продовольствия в результате решений и действий представителей розничной торговли, организаций общественного питания и потребителей.



ППП приводят к ненужному давлению на окружающую среду и потере ресурсов, которые были затрачены на производство, распространение и консервирование этой еды (ФАО, 2019). Подсчитано, что 14 процентов всей произведенной в мире еды теряется (ФАО, 2019) и 17 14 процентов попадает в отходы (ЮНЕП, 2021), а также то, что от 8 до 10 процентов глобальных выбросов парниковых газов связаны с ППП (ЮНЕП, 2021).

В Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года включена отдельная цель, посвященная сокращению ППП. Цель устойчивого развития (ЦУР) 12 «Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства», задача 12.3 гласит «К 2030 году сократить вдвое в пересчете на душу населения общемировое количество пищевых отходов на розничном и потребительском уровнях и уменьшить потери продовольствия в производственно-сбытовых цепочках, в том числе послеуборочные потери». Сокращение ППП также может способствовать достижению других ЦУР, связанных с продовольственной безопасностью и питанием, а также с экологической устойчивостью (ФАО, 2019).

Поскольку ППП это проблема, имеющая несколько источников, появляющихся на всех стадиях цепочки поставок продовольствия, эффективные стратегии борьбы должны устранять ее первопричины. Крайне важно создать благоприятные правовые рамки, которые будут способствовать созданию эффективных, инклюзивных, стойких и устойчивых агропродовольственных систем для улучшения производства, питания, окружающей среды и, соответственно, улучшения жизни.

Право человека на питание и потеря и порча пищевой продукции

С точки зрения прав человека, одним из наиболее тревожных последствий ППП является его влияние на осуществление права человека на достаточное питание, которое реализуется, когда каждый мужчина, женщина и ребенок, в одиночку или в сообществе в любое время имеют физический и экономический доступ к достаточному питанию или средствам для его получения (*Замечание общего порядка №12, КЭСКП, 1999 г.*).

Государства являются основными гарантами реализации прав человека. Согласно *Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)*, государство-участник обязано «в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер». Это должно быть сделано без дискриминации любого вида (Статья 2).

ППП – это знак плохого функционирования агропродовольственных систем

Сокращение ППП является обязательным условием соблюдения обязательства по обеспечению реализации права на питание (ФАО, 2018). Сокращение ППП может также внести вклад в обеспечение реализации других прав, таких как право на здоровую окружающую среду. Законодательство – это один из наиболее сильных инструментов для достижения этой цели (Muñoz Ureña, 2021) и оно, наряду с политикой и программами по сокращению ППП, должно разрабатываться и применяться на основе принципов широкого участия, гендерной чувствительности и инклюзивности в соответствии с положениями подхода, основанного на правах человека.

Добровольный свод правил по сокращению потерь и порчи пищевой продукции

В 2018 году Комитет по сельскому хозяйству ФАО выступил с предложением разработки свода правил по сокращению ППП. В рамках инклюзивного процесса с участием многочисленных заинтересованных сторон ФАО разработала глобальный документ, не имеющий обязательной юридической силы: *Добровольный свод правил по сокращению потерь и порчи пищевой продукции* (СП ППП), одобренный в июне 2021 года Конференцией ФАО.

В СП ППП представлены признанные на международном и региональном уровнях, адаптируемые к условиям на местных и национальных уровнях руководящие принципы

и стандарты ответственной практики, которые правительства и другие заинтересованные стороны могут добровольно применять для сокращения ППП при одновременном продвижении устойчивых и инклюзивных сельскохозяйственных и агропродовольственных систем.

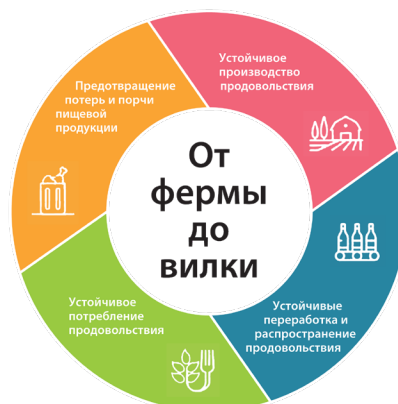
СП продвигает идею включения вопросов сокращения ППП во все политические рамки, связанные с агропродовольственными системами, и признает важность обеспечения согласованности и координации политики, деятельности различных институтов и законодательств, имеющих отношение к сокращению ППП. Согласно СП ППП, «государства должны установить надлежащие национальные правовые рамки [...] которые будут требовать или поощрять участников цепочки поставок продовольствия применять научно обоснованные методы и делать соответствующие инвестиции в устойчивое сокращение ППП» (параграф 4.8.1). В подобном ключе утверждается, что «правительства должны способствовать созданию благоприятной политической, правовой, нормативной и институциональной среды, что подразумевает при необходимости, также предоставление гарантий, создающей условия для ответственных инвестиций соответствующих государственных структур и участников цепочки поставок продовольствия с целью сокращения ППП» (параграф 4.8.2).

СП продвигает идею включения вопросов сокращения ППП во все политические рамки, связанные с агропродовольственными системами

Региональные усилия

С целью содействия переходу к более устойчивой агропродовольственной системе, Европейская комиссия Европейского союза приняла «Стратегию от фермы до вилки» как часть представленного в 2019 году Европейского зеленого курса. Стратегия призывает к установлению юридически обязательных целей по сокращению пищевых отходов и к пересмотру правил указания дат на продуктах питания, поскольку, как известно, даты вносят путаницу в вопрос пригодности продукта к употреблению и ведут к возникновению ППП (Европейский союз, 2022).

Африканский союз в Декларации Малабо об ускоренном росте и преобразовании сельского хозяйства в интересах всеобщего процветания и повышения уровня жизни в 2014 году и в Стратегии управления сокращением послеуборочных потерь в 2018 году заявил об амбициозных обязательствах по сокращению ППП в соответствии с ЦУР. Аналогичным образом, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии в рамках Стратегического плана по сотрудничеству в сферах продовольствия, сельского и лесного хозяйства на 2016-2025 гг. обозначила минимизацию до- и послеуборочных потерь и отходов в качестве одного из приоритетов.



Источник: Европейский союз. 2022. Farm to Fork Strategy. B: Farm to Fork strategy, European Commission. По состоянию на 11 августа 2022 года. https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

Парламент стран Латинской Америки и Карибского бассейна (ПАРЛАТИНО) при технической поддержке Проекта поддержки инициативы стран Латинской Америки и Карибского бассейна по искоренению голода и Службы разработки законодательства ФАО утвердил *Модельный закон о предотвращении и сокращении продовольственных потерь и пищевых отходов* в феврале 2022 года. Это делает Латинскую Америку и Карибский бассейн первым регионом, принявшим подобный модельный закон.

Национальные меры регулирования: ключевые механизмы для решения проблемы сокращения потерь и порчи пищевой продукции

Проблема ППП часто косвенно и частично охватывается существующим законодательством, в котором могут упоминаться или не упоминаться конкретно эти два понятия. Таким образом, до принятия каких-либо новых механизмов регулирования страны должны провести оценку того, как действующая правовая база может способствовать или препятствовать ППП. Проблема п потери пищевой продукции часто затрагивается, помимо прочего, в законодательстве о сельском хозяйстве и цепочке поставки продовольствия, тогда как вопрос порчи пищевой продукции чаще включается в законодательство об управлении отходами, пожертвовании продовольствия и безопасности и качестве продовольствия и питания. Во избежание законодательной раздробленности, возможно, есть смысл добавить положения, касающиеся ППП, во все соответствующие правовые инструменты, регулирующие агропродовольственные системы, вместо того, чтобы пытаться охватить все стороны вопроса в отдельном законе о ППП.

Тем не менее, принятие рамочного законодательства конкретно по вопросу ПППП, в котором будут определены области ответственности различных государственных и частных структур, возможно, установлены обязательные показатели по снижению уровня ППП и прописано требование создания конкретной политики, может способствовать применению целостного подхода к проблеме ППП. В качестве примера можно представить Каталонию (Испания), где *Закон No. 3/2020 о предотвращении продовольственных потерь и пищевых отходов* создает обязательства по сокращению пищевых отходов для всех заинтересованных сторон на протяжении всей цепочки поставок продуктов питания.

В приведенном ниже неполном списке представлены ключевые механизмы регулирования для решения проблемы ППП, которые ФАО сочла полезными.

1. Создать адекватную институциональную основу

Определение исполнительных органов и распределение между ними обязанностей необходимы для реализации, мониторинга и обеспечения соблюдения нормативно-правовой базы по сокращению ППП. Поскольку проблема ППП затрагивает множество областей, ее решение потребует сотрудничества между различными государственными структурами, а также сотрудничества гражданского общества и частного сектора. Поэтому в законодательстве, возможно, потребуется закрепить полномочия по межведомственной координации.

Варианты создания странами национальных институциональных рамок по ППП включают передачу ответственности одному учреждению, которое будет ее реализовывать в координации с органами управления вовлеченных секторов (как это сделано в Аргентине посредством [Указа № 246/2019 о регламенте национального плана сокращения потерь и порчи пищевой продукции](#); распределение полномочий по ППП среди существующих государственных органов или определение межведомственного координационного органа в качестве ответственного по вопросам предотвращения и сокращения ППП.

2. Принять иерархию пищевых материалов

Законодательство может потребовать от государства организовать всю свою деятельность по сокращению ППП и управлению ими в соответствии с иерархией, определяющей порядок обращения с различными потоками материалов, и возложить ответственность за применение иерархии как на само государство, так и на участников цепочки поставок продовольствия, в частности, на операторов продовольственного бизнеса. К примеру, Колумбийский [Закон № 1.990/2019, устанавливающий политику предотвращения продовольственных потерь и пищевых отходов и другие положения](#), отдает приоритет действиям, направленным на то, чтобы продукты питания, которые в противном случае были бы потеряны или попали в отходы, перенаправлялись для потребления, в первую очередь, человеком и, во вторую очередь, животными.

Иерархия пищевых материалов, предложенная СП ППП, содержит рекомендации о том, как расставить приоритеты для борьбы с ППП:

Рисунок. Иерархия пищевых потерь



Источник: По материалам ФАО. 2017. *Save Food For A Better Climate. Converting the food loss and waste challenge into climate action.* www.fao.org/3/i8000e/i8000e.pdf

Иерархия пищевых материалов в Добровольном своде правил по сокращению потерь и порчи пищевой продукции (параграф 4.8.3)

В порядке приоритета варианты действий в этой иерархии пищевых материалов следующие:

1. Предотвращение самого возникновения ППП в рамках цепочки поставок продовольствия
2. Восстановление и перераспределение любых излишков или непроданных/непригодных к продаже продуктов питания, при условии соответствия требованиям безопасности и питательности продовольствия.
3. Переработка излишков или непроданных/непригодных к продаже продуктов питания в корм для животных или в непищевой продукт при условии соблюдения всех требований к безопасности и качеству.
4. Переработка излишков продовольствия и материалов, которые цепочка поставок продовольствия создала как ППП, несъедобных частей и побочных продуктов в энергию путем анаэробного сбраживания и компостирования для последующего использования в качестве удобрения.
5. Сжигание материалов для получения энергии (термическая обработка с рекуперацией энергии), с принятием мер по ограничению любых токсичных выбросов в атмосферу.
6. Утилизация путем сжигания или захоронения на свалке.

3. Установить обязательные показатели по снижению ППП

СП ППП призывает государства установить исходный показатель, на основе которого будет отслеживаться сокращение ППП, а также цели, которые они планируют достичь с привязкой по времени. Это могут быть юридически обязательные показатели – подход, заимствованный у рамочных законов по изменению климата, пример которых показывает, что, несмотря на трудности в согласовании, определение юридически обязательных показателей сокращения является эффективным (ФАО, 2020). Для правильного определения исходных показателей требуются инструменты оценки ППП, сбор данных и статистическая информация. Они могут принимать форму обязательных требований к отчетности для участников цепочки поставок продовольствия о количестве создаваемых ими ППП. Требования к годовой отчетности для компаний, продающих продукты питания в количествах, превышающих определенную отметку, были введены в Польше в рамках ее *Закона 2019/1680 о борьбе с пищевыми отходами*, а также в Узбекистане посредством *Постановления Кабинета министров No. 574/2021 о дополнительных мерах по сокращению потерь сельскохозяйственной и продовольственной продукции*.

4. Создать систему пожертвований продовольствия

Предотвращение появления ППП является основополагающим приоритетом при разработке стратегий по борьбе с ППП. Однако, поскольку появление некоторых излишков продовольствия неизбежно, законодательство должно предусматривать создание системы пожертвований продуктов питания, которые по-прежнему безопасно употреблять в пищу.

Пожертвование продуктов питания оказалось ключевым законодательным шагом для стран в решении проблемы ППП. Соответствующее законодательство должно требовать, чтобы жертвуемые продукты питания были безопасны и питательны; определять принципы, регулирующие пожертвования продовольствия, и определять обязанности доноров и получателей пищевых продуктов. Одним из ранних примеров закона о пожертвовании продовольствия является [Закон No. 25.989/2005, об особом порядке пожертвований продовольствия \(DONAL\)](#) в Аргентине, устанавливающий особый порядок осуществления пожертвования продуктов питания. Тенденция регулирования пожертвований продовольствия получила новый импульс в 2016 с французским [Законом No. 2016-138 о борьбе против пищевых отходов](#), сделавшим пожертвования продуктов питания обязательными для некоторых предприятий розничной торговли.

5. Обеспечить безопасность и качество продовольствия

Национальные правовые системы должны иметь хорошо разработанное законодательство о безопасности и качестве продовольствия и эффективные процедуры его реализации, дабы гарантировать безопасность пищевых продуктов для потребления человеком без увеличения ППП из-за чрезмерно строгих требований к безопасности и качеству. Такое законодательство должно соответствовать согласованным на международном уровне стандартам, особенно Кодексу Алиментариус, следовать подходам, основанным на оценке рисков, и предусматривать процедуры, обеспечивающие соблюдение мер по сокращению ППП, не ставя под угрозу продовольственную безопасность.

Например, продовольственные компании, участвующие в пожертвованиях продуктов питания, должны подчиняться тем же требованиям, что и любая другая компания, работающая в продовольственной сфере, и гарантировать, что продукты питания безопасны для потребления. Таким же образом, орган, ответственный за контроль безопасности продовольствия должен обеспечить, чтобы пожертвованные пищевые продукты подпадали под те же меры контроля, основанные на оценке рисков, которые применяются к другим продуктам питания на рынке. Регуляторным органам также может потребоваться рассмотреть вопрос о том, как переформулировать обязательства в отношении безопасности и качества пожертвованных продуктов питания, чтобы побудить операторов продовольственного бизнеса жертвовать продовольствие на благотворительные цели и не поставить под угрозу здоровье потребителей.

6. Определить четкие требования к указанию дат

Правительствам следует установить четкие и согласованные требования к маркировке пищевых продуктов с указанием даты, учитывая стандарты маркировки Кодекса.

Маркировки «Срок реализации» и «Срок годности»

Кодекс Алиментариус Общий стандарт для маркировки расфасованных пищевых продуктов устанавливает четкое разграничение между этими понятиями:

- «Срок реализации» - это дата, которая означает конец периода, в течение которого при любых указанных условиях хранения запечатанный продукт будет полностью пригодным к продаже и сохранит любые специфические качества, в отношении которых были сделаны подразумеваемые или явные заявления. Однако, продукт может оставаться пригодным к употреблению в пищу после этой даты.
- «Срок годности» или «употребить до» - это дата, которая означает конец периода, по истечении которого при любых указанных условиях хранения, продукт питания не должен продаваться или употребляться в пищу из соображений безопасности и потери качества.

«Срок реализации» относится к стандартам качества, тогда как «срок годности» относится прямо к безопасности продукта питания. Потребители и розничные продавцы путают понятия «срок реализации» и «срок годности», что способствует появлению пищевых отходов.

Четкое разграничение требований к указанию даты также важно для систем пожертвования продовольствия, которые могут разрешить жертвовать еще пригодные к употреблению продукты питания, срок годности которых приближается к концу. Обычно законодательство по пожертвованию продовольствия разрешает подобное, примером может послужить Хорватия и ее [Положение о пожертвовании продуктов питания и кормов для животных](#) от 2019 года.

7. Принять соответствующие фискальные меры

СП ППП рекомендует учитывать ППП в налоговом законодательстве либо наказывая за действия, способствующие образованию ППП, либо поощряя те, которые способствуют их сокращению.

Меры сдерживания ППП, включают в себя ограничение возможности вычета из налогооблагаемой базы продовольственных потерь и выброшенных пищевых продуктов или введение налогов на захоронение выбрасываемого продовольствия. Это то, что в СП называется системами оплаты выброшенных продуктов питания, нацеленными на то, чтобы сделать направление продовольствия на захоронение наиболее дорогим вариантом. В Чили [Закон №21.210/2020 о модернизации налогового законодательства](#) устанавливает, что

добровольное уничтожение продуктов питания, пригодных для потребления человеком, но не пригодных к продаже и получению прибыли, не считается «убытком», который можно засчитать как расход. Таким образом, налогоплательщик не может вычесть утилизацию

Потребители и розничные продавцы путают понятия «срок реализации» и «срок годности», что способствует появлению пищевых отходов.

продуктов питания из подлежащей уплате суммы подоходного налога, но может из нее вычесть пожертвования.

Налоговая стимуляция, такая, например, как возможность не учитывать пожертвования при уплате налогов, также работает. Законодательство Колумбии по ППП является примером такой стратегии, так, в [Законе № 1.990/2019, определяющем политику предотвращения продовольственных потерь и пищевых отходов](#), указано, что пожертвование продуктов питания влечет за собой применение льгот, установленных для данной деятельности налоговым законодательством. В Китае [Закон Китайской народной республики о борьбе с пищевыми отходами \(No. 78 of 2021\)](#) вводит ряд налоговых мер, способствующих предотвращению образования пищевых отходов.

Заключение

При выборе мер регулирования государствам следует оценивать их последствия для агропродовольственных систем. Это важно, учитывая взаимосвязь между сложной сетью действующих лиц и видов деятельности, и помогает предвидеть потенциальные возможности и недостатки. Комплексный подход к агропродовольственной системе жизненно важен для обеспечения успеха различных законодательных мер.

Хотя положительные перемены в регулировании продолжают создавать институциональную и правовую основу для предотвращения и сокращения ППП, работа еще далека от завершения. Комплекс действий и мер, согласованных в СП по ППП, обеспечивает руководство на глобальном уровне и облегчает скоординированные действия по комплексной борьбе с ППП, при этом следует учитывать, что любая принимаемая мера должна быть адаптирована к национальным и местным условиям.

Библиография

КЭСКОП (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам). 1999. *General Comment 12 – The right to adequate food (Article 11)*. E/C.12/1999/5. Женева.

Европейский союз. 2022. Farm to Fork Strategy. In: *Farm to Fork strategy, European Commission*. По состоянию на 11 августа 2022 года. https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН). 2018. *Food loss and waste and the right to adequate food: making the connection*. Рим. 48 pp.

ФАО. 2019. The State of Food and Agriculture 2019. *Moving forward on food loss and waste reduction*. Рим. 182 pp.

ФАО. 2020. *Agriculture and climate change – Law and governance in support of climate smart agriculture and international climate change goals*. FAO Legislative Study No. 115. Рим. 376 pp.

Muñoz Ureña, H.A. 2021. *Avances legislativos sobre prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe*. FAO Legislative Study No. 116. Рим, FAO. 155 pp.

ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде). 2021. *Food Waste Index Report 2021*. Найроби. 99 pp.

- Потери и порча пищевой продукции (ППП) являются одной из основных проблем, с которыми сталкиваются агропродовольственные системы на пути обеспечения продовольственной безопасности и безопасности питания, а также экологической устойчивости для эффективной реализации права человека на достаточное питание.
- Меры реагирования на ППП варьируются от общих политических заявлений и применения общего законодательства по смежным темам до использования конкретных мер регулирования. Тогда как первоначальные меры реагирования были направлены на конкретные звенья цепочки поставок продовольствия, такие как пожертвования продуктов питания, и часто ограничивались пищевыми отходами, в последнее время появляется комплексный подход к агропродовольственным системам, который также нацелен на потери продовольствия.
- ФАО посредством Службы разработки законодательства активно поддерживает государства-члены в их попытках определить лучшие политические подходы и регулятивные меры для сокращения ППП и имеет активные проекты по всему миру.
- Принятие Добровольного свода правил по сокращению потерь и порчи пищевой продукции Конференцией ФАО в июне 2021 года имеет целью обеспечение на глобальном уровне руководства в отношении набора действий и мер, которые могут предпринять не только государства, но и все заинтересованные стороны в рамках цепочки поставок продовольствия, дабы выполнить задачу 12.3 ЦУР к 2030 году.