



ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И  
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ  
ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ВСЕМИРНАЯ  
ОРГАНИЗАЦИЯ  
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ



R

Пункт повестки дня 5с

РЕС 01/11

## ПАНЬЕВРОПЕЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ФАО/ВОЗ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И КАЧЕСТВУ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ

БУДАПЕШТ, ВЕНГРИЯ, 25 – 28 ФЕВРАЛЯ 2002

### ДОКУМЕНТ КОНФЕРЕНЦИИ

## ИНФОРМАЦИЯ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И ИХ УЧАСТИЕ – ИНТЕРАКТИВНАЯ КОММУНИКАЦИЯ С ПОТРЕБИТЕЛЯМИ ПО ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ И КАЧЕСТВА ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ

Jim Murray,  
Директор Европейской организации потребителей BEUC  
Контакт: [jim.murray@beuc.org](mailto:jim.murray@beuc.org)

### 1. Введение

Независимые организации потребителей являются важными участниками процесса интерактивной коммуникации с потребителями по вопросам безопасности и качества пищевых продуктов, а также связанных с ними рисков. В Европейской экономической зоне, по крайней мере, эти организации пользуются очень высоким доверием общественности или потребителей по сравнению с другими источниками информации или советов. В соответствии с результатами опроса Eurobarometer Poll в 2000 году организации потребителей рассматриваются как заслуживающие доверия большинством европейцев (55%), что несколько больше, чем процент доверия медикам (53%) и организациям охраны окружающей среды (45%) и намного выше, чем университетам (26%), организациям защиты животных (25%), телевидению и печати (20%), международным учреждениям (17%), национальным государственным органам, (15%), фермерским ассоциациям (15%) и религиозным организациям (9%).

В других частях Европы за некоторыми исключениями независимые организации потребителей образовались сравнительно недавно, однако они вполне способны завоевать доверие общественности, при надлежащей поддержке. Им необходимо оказывать помощь (и защищать их независимость) в качестве важнейшего вклада в процесс открытого обсуждения и принятия государственных решений в отношении

пищевых продуктов и продовольственной политики.

Люди скорее склонны поддаваться отрицательным сообщениям, чем верить положительным. Влияние потребительских организаций может быть несколько ассиметричным, хотя то же самое можно сказать и о других НПО, средствах массовой информации, политических кругах и других. Неприятные известия распространяются быстрее и шире, чем благоприятные. Тем не менее, независимые потребительские организации являются важными факторами в формировании общественного восприятия рисков, которые угрожают безопасности и качеству пищевых продуктов. Поэтому участие потребительских организаций в выработке политики имеет существенное значение.

## **2. Необходимо больше информации**

Недавно произошел ряд событий, в связи с которыми необходимо предоставлять потребителю больше информации о пищевых продуктах, производстве продовольствия и компонентах пищевых продуктов.

### **2.1 Внутренний рынок/расширение/глобализация**

В результате образования единого рынка, постепенного расширения и глобализации пищевые продукты и их компоненты могут поступать из большего числа стран, чем раньше, и перевозят их к конечному потребителю гораздо более разнообразными путями. Тот факт, что до поступления к конечному потребителю продукты питания проходят через руки все большего числа участников этого процесса, повышает возможности заражения/загрязнения при отсутствии строгих мер контроля. Более того, глобальные рынки часто означают, что мы подвергаемся риску для безопасности пищевых продуктов во всем мире. Проблемы могут также возникать в плане обеспечения полного соблюдения норм Сообщества для продуктов, места происхождения которых находятся вне Сообщества, включая некоторых кандидатов в члены ЕС. Что касается ветеринарных и фито-санитарных аспектов процесса расширения, по мнению Давида Бэрна, Комиссара по вопросам охраны потребителя, наблюдается низкий уровень выполнения правил ЕС.

### **2.2 Привычки в отношении еды**

Произошло много изменений в привычках, касающихся еды, включая тенденцию к большему удобству. Потребители чаще едят более обработанные, переработанные или упакованные продукты, чем когда-либо ранее.

### **2.3 Изменения в производстве**

По многим причинам производство пищевых продуктов и их переработка постоянно меняются. Во многих случаях производство становится более интенсивным и более индустриализированным с растущими вкладами на уровне производства, например, пестициды или удобрения.

### **2.4 Изменения в распределении**

В наше время даже очень малые предприятия могут поставлять ингредиенты для широкой гаммы продуктов питания в различных странах.

### **2.5 Изменения в составе**

Потребители употребляют более широкую гамму пищевых продуктов, ингредиентов и пищевых добавок, чем когда-либо раньше.

## 2.6 Ощущения потребителя

В Европе доверие потребителей в вопросах безопасности пищевых продуктов все более неустойчиво. Большее значение приобретают экологические и другие факторы.

На таком едином рынке, как Европейская экономическая зона и расширенный ЕС, не проводится контроля на внутренних границах. Потребители должны доверять производству, переработке и режимам регулирования других стран.

## 3. Риск и доверие потребителя

Я теперь рассмотрю некоторые из факторов, которые могут помочь вызывать доверие потребителя к оценке риска и управлению риском, а также к тому, каким образом лучше информировать (и слушать) потребителей в этом процессе. Необходимым, но не единственным условием является то, что потребители должны иметь право получать информацию и участвовать в выработке государственных решений, касающихся их. Участие является существенным моментом коммуникации. Доступ к информации также очень важен, и не только к содержанию решений, но и к процессу и процедурам достижения решений. Это должно включать заблаговременный доступ к аргументам и документам, представленным всеми заинтересованными группами. Этого следует достигать ДО того, как принимаются решения, с тем чтобы в соответствующих случаях аргументы любой заинтересованной группы могли рассматриваться и оспариваться. Также очень важными элементами процесса разработки политики являются публичные слушания или другие способы проверки правильности различных взглядов путем их сопоставления с другими.

Европейская комиссия предпринимает усилия для расширения и повышения эффективности участия потребителей и доступа к информации, однако слишком часто консультации все еще проводят на частной основе отдельно с различными заинтересованными группами. Предложения о создании нового Европейского управления по безопасности пищевых продуктов показывают вдохновляющее стремление к прозрачности, однако очень важно, чтобы все представления этому органу были доступны для широкой общественности.

(Те же самые конкретные и общие соображения, разумеется, должны применяться по отношению к другим органам, например, ФАО/ВОЗ и Codex Alimentarius.)

Очевидно, что невозможно привлечь каждого отдельного потребителя к выработке политики. Каких же потребителей и какие организации потребителей следует привлекать? Могут возникнуть вопросы законности и «представительности», и их следует решать конкретным образом в зависимости от каждого отдельного случая, но снова основным элементом является степень открытости процесса принятия решений в общем.

Членство той или иной потребительской организации в консультативных комитетах само по себе недостаточно. Участие в таких комитетах важно, однако оно не обеспечивает большого влияния. Мы должны взглянуть на всю совокупность процесса формирования политики и выработки решений. Процесс консультаций и выработки политики должен быть сам по себе открыт и прозрачен, с тем чтобы давать

возможность различным лицам и группам, представляющим разные интересы, внести свой вклад, если они этого пожелают.

Более всего важно избегать любых скрытых или открытых предположений о том, что продовольственная политика – это вопрос в основном чиновников и экспертов (и промышленности). Потребители вступают в сложные отношения со своими пищевыми продуктами, и они просто не примут идеи о том, что кто-то другой разбирается в этом лучше, чем они.

Здесь вновь вся общность процесса выработки политики может оказывать большое влияние на управление кризисными ситуациями – вопрос, значение которого возросло в последние годы. Разумеется, хорошо, когда усовершенствуется процесс управления кризисами, однако способность управлять кризисом будет в значительной мере зависеть от того, что было сделано раньше, а не от того, что делается после возникновения кризиса.

#### **4. Роль науки**

Процесс принятия решений должен базироваться на солидной научной (а какой еще?) основе, однако этого недостаточно. Потребители не очень-то верят ученым в этом отношении. По данным последнего опроса Eurobarometr<sup>1</sup> Poll, доверие к ученым несколько неоднозначно. Сорок две целих и восемь десятых процента опрошенных согласились, а 42,3% не согласились с мыслью о том, что «ученые несут ответственность за злоупотребление их открытиями другими лицами». Хотя у оценки риска и у управления риском имеются общая область и они взаимосвязаны, между ними совершенно справедливо проводится различие. Управление риском рассматривается как политический вопрос, а оценка скорее как научный. Оценка риска должна основываться на (солидной) научной основе, но не только на научной; этот вопрос нельзя оставлять исключительно ученым. Здесь вновь необходимо привлекать потребителей и их представителей.

Должны ли представители потребителей иметь право входить в состав научных консультативных комитетов? Опыт в Соединенном Королевстве положительный, однако в других странах практика отличается. Однако для любого процесса оценки риска потребительским организациям потребуется знать по крайней мере следующее:

1. Как была сформулирована проблема?
2. Какие факторы принимались во внимание при оценке?
3. Как осуществлялось управление процессом оценки?
4. Как определялись, измерялись или учитывались неопределенности?
5. Как проходят внутренние дискуссии в органе оценки?
6. Какие лица входят в состав органа по оценке, как их назначают, что они из себя представляют?

Пункты 1 и 2 выше особенно актуальны; мы должны изыскивать пути для того, чтобы потребительские организации и другие участвовали в обсуждении этих вопросов, а также в процессе выбора членов научных комитетов.

---

<sup>1</sup> » [http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb55/eb552\\_sctech\\_key\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb55/eb552_sctech_key_en.pdf)

## **5. Лучшее понимание науки**

Чтобы передавать потребителям и потребительским организациям научные советы и заключения, нам необходимо лучшее взаимопонимание между учеными и потребителями. При поддержке Европейской комиссии Европейская потребительская организация BEUC начинает проведение консенсусного проекта, который будет включать серию структурных диалогов между экспертами потребителей, учеными и другими заинтересованными группами. Мы надеемся расширить взаимопонимание, а также выявить и углубить те вопросы, по которым существует широкий консенсус.

## **6. Реклама**

В ходе коммуникации с потребителями в отношении пищевых продуктов важную роль играют этикетировка, упаковка и реклама. Изменения в составе пищевых продуктов и их распределении, а также меняющиеся вкусы и привычки потребителей, упомянутые выше, означают, что этикетировка становится более важной. Несомненно, этикетки никогда не должны вводить в заблуждение, но они также должны содержать четкую, понятную информацию, в частности, о таких вопросах, как количество, состав, питательная ценность, условия и сроки хранения и употребления, содержание аллергенов, и о новых продуктах/процессах (особенно генетических изменениях). Хотя первичным источником информации для потребителя должна быть форма этикетировки продукции, сейчас имеются новые возможности использования веб-сайтов и других технологических средств в качестве источника дополнительной информации.

Восприятие потребителей формируется не только этикетками, но и рекламными заявлениями. Эти заявления, по-видимому, становятся все более частными и оказывают мощное давление в целях разрешения на их более широкое использование (например, заявления в отношении функциональных и питательных качеств, обогащенных пищевых продуктов и пищевых добавок, и т.д.). Хотя предпринимаются попытки обеспечить, чтобы такие заявления не вводили в заблуждение, мы очень мало знаем о кумулятивном эффекте рекламных утверждений в общем на восприятие и понимание потребителями пищевых продуктов и продовольственных вопросов. Можно предположить, что кумулятивно они производят «антипросветительный» эффект, и я бы рекомендовал провести дальнейшее исследование этого вопроса.  
КОНЕЦ

## **7. Рекомендации**

7.1 Доверие потребителей к качеству и безопасности пищевых продуктов можно выработать лишь посредством комплексного и интегрированного подхода к продовольственной политике, которая, в частности, включает следующие элементы:

- представленность всех заинтересованных сторон с особым акцентом на потребителей, а не только чиновников, ученых, руководителей и представителей промышленности.
- конкретные открытые консультации с широкой общественностью и их представительными потребительскими организациями
- включение «других законных факторов», например, этических и религиозных соображений, желание содействовать более устойчивой практике производства продовольствия, и многие другие вещи, которые ценят потребители, могут лишь косвенно влиять на здоровье потребителя,... заботящих потребителей в процессе разработки политики
- интерактивный диалог с учеными, специалистами по управлению риском,

потребителями и потребительскими организациями для содействия лучшему взаимопониманию и лучшему информированию о риске

- расширение и углубление понимания науки общественностью благодаря инициативам по коммуникации и популяризации открытых непосредственно среди потребителей, если это необходимо
- полная прозрачность в научных консультациях и в процессе выработки решений
- эффективная двусторонняя коммуникация с потребителями и их организациями на постоянной основе (а не только когда возникают проблемы).

7.2 Репутация научных консультативных комитетов, используемые ими процессы принятия решений и выводы должны быть выше всякого подозрения: их процедуры должны быть открыты, прозрачны и подотчетны потребителям и организациям, которые представляют их, в частности, по таким вопросам, как:

- подбор и назначение членов
- процедуры и практика работы
- формулирование вопроса для обсуждения и решения и факторы, которые следует принимать во внимание в процессе принятия решений.

*Вопрос для обсуждения: Должны ли научные консультативные комитеты включать представителей потребителей, возможно, в качестве экспертов, назначенных потребительскими организациями, или в качестве непрофессиональных членов таких комитетов, представляющих интересы общественности или потребителей?*

7.3 Правительствам следует поддерживать развитие мощных независимых потребительских организаций в качестве важнейшего элемента общественных отношений и громкого голоса (среди прочих) в процессе принятия решений.

7.4 Представления по политическим вопросам государственным органам должны всегда незамедлительно публиковаться по их получении и, самое главное, своевременно, для того чтобы другие заинтересованные стороны могли прокомментировать их.

7.5 Общий вклад коммерческой рекламы в понимание или непонимание потребителями вопросов пищевых продуктов требует незамедлительного рассмотрения соответствующими органами.

-----

Независимые потребительские организации являются важными участниками процесса коммуникации с потребителями в отношении пищевых продуктов и связанных с ними рисков. Этот процесс коммуникации стал более важным в последние годы в связи с изменениями в производстве, составе, распространении пищевых продуктов, а также их обработке и происхождении в сочетании также с изменениями в привычках и предпочтениях потребителя. Эффективность интерактивной коммуникации в отношении оценки риска и управления риском будет зависеть от общей открытости и прозрачности оценки, принятия решений и научного процесса. Также необходимо предпринимать усилия для улучшения взаимопонимания между потребителями и учеными. Коммуникация с потребителями проходит на фоне рекламных утверждений; необходимо более глубоко изучить общий кумулятивный эффект таких заявлений на

понимание и непонимание потребителями вопросов, связанных с пищевыми продуктами.