

Экспорт молока в Китай потребует новых решений в российском ветеринарно-санитарном регулировании

Сергей Иванович НИКИТИН,

кандидат экономических наук, доцент,

Российский государственный аграрный университет – Московская сельскохозяйственная академия (РГАУ-МСХА) им. К.А. Тимирязева (127550 Москва, Тимирязевская ул., д. 49), кафедра политической экономики, тел.(499) 976-21-51, e-mail: nikitin-serg@mail.ru

УДК 339.564

ББК 65.428

Н-623

Аннотация

Ужесточение требований к ветеринарной сертификации в КНР импортных пищевых товаров коснулось молока в наибольшей степени, ветеринарно-санитарные требования к импортному молоку включают оценку соответствия продукта, территории, предприятия и компетентного органа ветеринарного контроля страны происхождения молока; организация экспорта российского молока в КНР требует новых подходов к организации оценки соответствия молочной продукции и разработки в рамках государственной ветеринарной информационной системы ВетИС или отдельного приложения по выполнению китайских стандартов молочной продукции.

Ключевые слова: экспорт молока и молочных продуктов, ветеринарно-санитарные требования, Россия, Китай.

Dairy export to China demands new approach to Russian veterinary-sanitary regulations

Sergej Ivanovich NIKITIN,

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Russian State Agrarian University - Moscow Timiryazev Agricultural Academy (49 Timiryazevskaya st., Moscow 127550), Department of Political Economy, phone:(499) 976-21-51, e-mail: nikitin-serg@mail.ru

Abstract

Veterinary certification requirements law enforcement in China affects milk as no other animal origin goods and includes territory, product, processing plant and competent veterinary authority assessment to meet Chinese national standards for every kind of milk. The article assesses Russian milk exports to China as development of new approaches to conformity assessment of dairy products to Chinese national standards and new veterinary control application inside state veterinary information system framework.

Keywords: milk and dairy exports, veterinary-sanitary regulations and requirements, Russia, China.



Российское молоко должно было появиться на китайском рынке еще летом 2018 года. Весной 2018 года министр сельского хозяйства РФ объявил о скором завершении работы по взаимной регистрации предприятий и определил сроки утверждения ветеринарно-санитарных сертификатов к апрелю 2018 года¹. На 1 декабря 2018 г. право на экспорт молока и молочной продукции в КНР имеют 50 предприятий из Белоруссии (при этом 1 предприятие имеет право ввозить молочные смеси для детского питания) и 28 украинских предприятий. Российских предприятий в перечне нет².

События последних дней показывают, что процесс еще далёк от завершения. И, по мнению автора, перед правительством стоит вопрос выбора инструментов доступа российского молока на китайский рынок, поскольку сейчас уже понятно, что российское молоко споткнулось о декрет №145. Статья 14 декрета №145 Администрации по надзору за качеством товаров, контроля и карантинной инспекции КНР (в профильной печати чаще используется английская аббревиатура AQSIQ – Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine in China – прим. авт.) по-видимому, стала непреодолимым препятствием на пути экспорта российского молока в Китай. Экспорт молока в Китай требует существенных дополнений или отдельного приложения в рамках государственной информационной системы в области ветеринарии ВетИС и ее компонентов «Меркурий» и «Аргус» или разработки новых инструментов ветеринарно-санитарного регулирования, предназначенных только для китайского рынка.

Особенностью международно-правового порядка внешней торговли товарами животного происхождения является очень своеобразное сочетание частно- и публично-правовых форм, присущее только этому виду международной коммерческой деятельности. Например, в случае с Китаем всё молоко, импортируемое на территорию КНР, подлежит ветеринарной сертификации.

В правовом отношении это понятие более широкое, чем просто оценка согласованного сторонами ветеринарного сертификата. Ключевым элементом этого вида оценки соответствия служит процедура «признания компетентного государственного органа страны-экспортера со стороны Администрации по надзору за качеством товаров, контроля и карантинной инспекции КНР (AQSIQ). Компетентный орган ветеринарного надзора страны-экспортера должен пройти процедуру оценки надежности, в том числе способности отвечать по выдаваемым гарантиям соответствия экспортируемой продукции ветеринарно-санитарным требованиям КНР³. Без этой процедуры страна происхождения молока не может быть включена в перечень стран, с территории которых допускается импорт на территорию КНР. Проверке со стороны подчиненной AQSIQ Администрации КНР по сертификации и аккредитации (CNCA) должны быть подвергнуты не только исполнение компетентным органом формально надзорных функций в сфере ветеринарного



надзора, но и законодательная и методологическая основы его деятельности. У надзорного органа – «соискателя» должны быть полномочия на проведение надлежащего контроля по всем звеньям производственной цепочки молока и всем вопросам гигиены, охраны здоровья животных и человека. Все двусторонние переговоры по вопросам импорта молока на территорию КНР должны проводиться только компетентным ветеринарным органом страны происхождения товара. По всем вопросам, касающимся ввоза на территорию КНР молока все заинтересованные стороны, предприятия и организации стран-экспортеров должны обращаться в национальный компетентный орган своей страны. Все общение с AQSIQ и CNCA должно вестись через этот канал. Непривычно, но вся процедура полностью соответствует положениям Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер Всемирной торговой организации (ВТО) и Кодексу здоровья наземных животных Международного эпизоотического бюро.

И в России, и в КНР ввоз, вывоз и транзит молока носит разрешительный характер. Вместе с тем процессуальные различия в оформлении разрешений весьма существенны. В Китае действует разрешительный порядок на ввоз товаров, перечень которых приблизительно соответствует российскому «Перечню подконтрольных товаров, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами». (Список таких товаров чаще называется «перечень AQSIQ» – *прим. авт.*). Молоко входит в этот перечень и подлежит особым мерам контроля на всех стадиях оборота.

Китайский порядок ввоза подкарантинных товаров из перечня AQSIQ предусматривает следующие стадии:

- процедура включения страны происхождения товара в перечень стран, из которых разрешается импорт продукции животного происхождения;
- процедура «одобрения» предприятия-поставщика для экспорта в КНР;
- контроль продукции и получение ветеринарного сертификата в стране происхождения;
- контроль ветеринарного состояния груза на границе КНР в пункте пропуска.

Еще одной особенностью ветеринарно-санитарного регулирования ввоза молока в КНР является двухуровневая система аттестации продукции и предприятия для получения разрешения на импорт молока.

Непосредственно реестр иностранных предприятий, которым разрешен ввоз молока в Китай, ведется подчиненной AQSIQ службой CNCA (Администрацией КНР по сертификации и аккредитации). Согласно декрета AQSIQ № 62 от 2013 года «О публикации Реестра зарубежных предприятий-изготовителей продуктов питания, импортируемых в КНР» одной из функций CNCA является публикация перечня предприятий, допущенных для экспорта на территорию КНР продукции животного происхождения. Иначе его называют «Перечень аттестованных для экспорта в КНР предприятий».

Специалисты CNCA обследуют предприятие на предмет соблюдения ветеринарно-санитарных требований КНР. Именно CNCA присваивает предприятию-экспортеру номер-разрешение, без которого подкарантинные грузы не могут прибывать в пункты контроля на границе. А в дальнейшем ведут мониторинг соблюдения китайских ветеринарно-санитарных требований по предприятию и продукту.

Особенностью ветеринарно-санитарного регулирования ввоза молока в КНР для отдельного предприятия является двухуровневая система аттестации продукции и предприятия для получения разрешения на импорт молока. Включение иностранного предприятия в реестр CNCA возможно только при участии компетентного ветеринарного органа страны-происхождения молока. Для подачи заявки на приглашение проверки CNCA для внесения в реестр предприятие будущий экспортер должен передать через национальный ветеринарный орган заполненные вопросники-анкеты по установленной CNCA форме для разных видов молока (пастеризованного, стерилизованного, ультра-пастеризованного, ультравысоко-температурно-обработанного), а также таблицу-подтверждение по установленной китайской стороной форме с информацией о предприятии. Анкеты передаются в CNCA для проверки и принятия решения о направлении инспекции на предприятие либо принятии гарантий со стороны национального органа страны-экспортера. Проверка документов занимает продолжительное время и в случае необходимости назначается проверка предприятия на месте силами китайских специалистов.

Согласно декрета AQSIQ №152 от января 2013, «Об организации административных мер по проведению контрольных, карантинных и надзорных мероприятий при импорте и экспорте молочных продуктов на территорию КНР», производственные процессы перерабатывающих предприятий-экспортеров должны соответствовать критериям ХАССП⁴. Для поставки продукции в КНР предприятие должно обязательно быть сертифицировано по системе ХАССП, и сертификат должен быть выдан органом по сертификации той страны, где находится это предприятие. Особое внимание стоит уделить положениям, которые устанавливают требования к документированию процессов, влияющих на безопасность продукции. Предприятия должны вести и сохранять записи, а также предоставлять по требованию китайских проверяющих соответствующую информацию, содержащуюся в этих записях, компетентным органам и получателям пищевых продуктов.

В КНР установлены различные требования при ввозе продуктов, входящих в перечень AQSIQ и не входящих. Последние (например мороженое) не требуют ветеринарного сертификата установленной формы при ввозе и могут свободно ввозиться по сертификатам безопасности с подтверждением страны происхождения. Порядок ввоза молока (продукта из списка AQSIQ) включает несколько дополнительных стадий. Поскольку заявка предприятия на экспорт молока в Китай,



передаваемая в CNCA, должна сопровождаться подтвержденными результатами предварительных проверок со стороны иностранного компетентного ветеринарного органа на предмет соответствия продукта и условий производства китайским стандартам, предприятие должно заранее запросить у него техническую документацию по китайским стандартам.

Кроме того, предприятие-экспортер молока должно передать в китайский уполномоченный орган ветеринарного контроля (CNCA) декларацию производителя. В декларации в установленной форме предприятие извещает о том, что ему известны китайские стандарты и требования к наменному для экспорта виду молочной продукции, и разработаны и соблюдаются специальные условия производства и экспорта для продукции, предназначенной для КНР.

Занесение предприятия в перечень и его публикацию можно рассматривать в качестве финальных стадий процесса выдачи разрешения на поставку молока в Китай. Юридически каждая запись оформляется решением AQSIQ. Проект решения готовит и вносит на ее рассмотрение CNCA по итогам проверки. Перечень аттестованных для экспорта в КНР предприятий третьих стран (进口乳品境外生产企业注册名单), которым разрешен ввоз молока (молочных продуктов) публикуется на официальном сайте CNCA: <http://www.cnca.gov.cn/bsdt/ywzl/jkspjwscpqzc/>.

Следует отметить, что ветеринарно-санитарные требования КНР по молоку сильно ужесточились после т.н. «меламинового скандала» 2008 г., повлекшего гибель шести детей и отравление нескольких тысяч. С этого момента китайское правительство предприняло целый ряд жестких регуляторных мер, позволивших навести порядок на молочном рынке. Укрепление ветеринарно-санитарных требований по молоку коснулось и иностранных поставщиков на китайский рынок.

Мерой, вызвавшей особое смятение в стане экспортеров молока на китайский рынок, стал декрет AQSIQ № 145 от 22 марта 2014 г. «Об административных мерах по проведению регистрации зарубежных предприятий – изготовителей продукции, предназначенной для импорта в КНР»⁵. Импортируемые молоко и молочные продукты должны строго соответствовать китайским государственным стандартам (в документах чаще встречается акроним названия китайских стандартов – GB, что означает Guobiao, или “Национальный стандарт” – прим. авт.). Статья 14 декрета № 145 устанавливает, что компетентные правительственные органы иностранных государств должны подтверждать соответствие направляющейся в КНР молочной продукции китайским стандартам. А в случае детского питания должны также предоставляться результаты исследований, испытаний и техническая документация на каждую формулу питания. Требование статьи 14 декрета №145 аттестовывать национальные производства на соответствие китайским стандартам вызвало проблемы у компетентных органов многих стран. Не только у России.

Экспортерам пришлось разрабатывать подходы к решению этой проблемы с участием правительств своих стран и с учетом важности для каждого в отдельности китайского молочного рынка.

Так, Администрация США по контролю за пищевыми продуктами и лекарствами (FDA) заявила о невозможности исполнения ст.14. В результате за период между маем 2014 г. и июлем 2017 г. ни одно молочное предприятие из США не получило право экспорта в КНР. Число предприятий в листе ожидания превысило 130. Ситуация разрешилась только в июне 2017 г. подписанием особого меморандума о взаимопонимании между правительствами КНР и США. Меморандумом предусмотрено принятие китайской стороной гарантий независимого агента третьей стороны соответствия американских предприятий и молочной продукции китайским нормативам и их сертификация на предмет соответствия стандартам⁵.

Особенностью пищевого законодательства Европейского Союза является отнесение вопросов экспорта товаров животного происхождения к компетенции самих государств-экспортеров⁶. Возможно, по этой причине, страны ЕС пошли по пути подписания с КНР отдельных двусторонних протоколов о гарантиях соответствия своей молочной продукции китайским стандартам и согласования ветеринарных сертификатов.

Другой подход продемонстрировало правительство Новой Зеландии. В стране, где 95% произведенной молочной продукции отправляется на экспорт, а Китай – его главное направление, подошли к этой проблеме по-новаторски. Чтобы выполнить положения декрета №145, новозеландское министерство первичных отраслей совместно с департаментом сельского хозяйства оперативно разработали и согласовали с китайцами порядок подтверждения соответствия стандартам и ветеринарно-санитарным требованиям импортирующей страны. Министерство первичных отраслей стало выпускать документ в электронной форме, названный «официальное подтверждение товара животного происхождения», который одновременно подтверждает соответствие товара стандартам Новой Зеландии и страны назначения при экспорте.

По мнению автора, любой из подходов применим в России. Отличие российской ситуации в том, что пока молоко на китайский рынок не поставляется. Технической особенностью российской ситуации является наличие уже разработанной и введенной в эксплуатацию государственной информационной системы в области ветеринарии ВетИС. Поэтому представляется очевидным, что подходы к решению проблемы доступа российского молока на китайский рынок должны учитывать уже действующие компоненты этой системы⁷. По мнению автора, продвигаемая Россельхознадзором электронная система прослеживаемости «Меркурий» в неизменном виде не решает проблему доступа российского молока на китайский ры-



нок, независимо от того, какой именно способ решения «проблемы декрета №145» будет избран российским правительством и участниками рынка. Китайский рынок молока и молочной продукции – безусловно один из самых перспективных для российских производителей. Поскольку конкуренция на этом рынке очень велика, предстоящий выбор будет без преувеличения стратегическим. Хочется надеяться, что российское правительство учтет возможные риски и взвешенно подойдет к выбору инструментов регулирования для одного из важнейших экспортных рынков для нашего сельского хозяйства. Например, сертификат, подобный новозеландскому, может выпускаться как в рамках государственной информационной системы в области ветеринарии ВетИС, в состав которой входит упомянутый «Меркурий», так и в той же компоненте «Аргус», или может, заслуживает разработки отдельного приложения с привлечением других заинтересованных ведомств и профессиональных объединений молочников.

Кроме того, вопрос можно было бы решить разработкой отдельного приложения в рамках создаваемой «продуктовой ЕГАИС». Известно, что поручение «проработать вопрос об унификации и обеспечении совместности государственных информационных систем», используемых в целях «прослеживаемости сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», было дано российским премьером Дмитрием Медведевым по итогам правительственного совещания, состоявшегося 31 октября. Исполнители – Минкомсвязь, Минсельхоз, Минпромторг, Роспотребнадзор, Россельхознадзор – уже к 24 января 2019 года должны представить в правительство план мероприятий по созданию единой системы, а к 22 апреля следующего года – обеспечить ее функционирование.

ПРИМЕЧАНИЯ:

¹ Ткачев: регистрация предприятий для поставок молока в Россию и Китай завершится в апреле. <https://tass.ru/ekonomika/5020574>

² 进口乳品境外生产企业注册名单. Перечень аттестованных для экспорта в КНР предприятий третьих стран, которым разрешен ввоз молока и молочных продуктов. <http://www.cnca.gov.cn/bsdt/ywzl/jkspjwscpqzc/>

³ 中华人民共和国食品安全法 - Закон КНР о пищевой безопасности от 2016-06-28.

⁴ 经国家认监委批准具备实施乳制品危害分析和关键控制点（HACCP）认证资格的第三方认证机构名单 -List of third-party certification bodies approved by the National Certification and Accreditation Administration for the implementation of dairy product hazard analysis and critical control point (HACCP) certification. http://www.cnca.gov.cn/bsdt/ywzl/jkspjwscpqzc/tzgg/201803/t20180323_56492.shtml

⁵ Декрет Администрации по надзору за качеством товаров, контроля и карантинной инспекции КНР № 145 от 22 марта 2014 г. «Об административных мерах по проведению регистрации зарубежных предприятий – изготовителей продукции, предназначенной для импорта в КНР»



⁶ Elizabeth Gooch, Roger Hoskin, and Jonathan Law. China Dairy Supply and Demand. United States Department of Agriculture/ LDPM-282-01 October 2018. www.ers.usda.gov

⁷ Никитин С.И. Экспорт молока в ЕС. Организационные и ветеринарно-правовые аспекты // «Молочная промышленность», №7, 2012, - с. 10-15.

⁸ Глава Россельхознадзора предупредил о риске обвала цен на молоко в апреле. <https://www.rbc.ru/business/15/11/2018/5bed49d09a794729a51c5ee9>

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. 中华人民共和国食品安全法 Закон КНР о пищевой безопасности от 2016-06-28. http://www.cnca.gov.cn/bsdt/ywzl/flyzcyj/zcfg/201111/t20111110_36661.shtml

2. Ткачев: регистрация предприятий для поставок молока в Россию и Китай завершится в апреле. <https://tass.ru/ekonomika/5020574>

3. Глава Россельхознадзора предупредил о риске обвала цен на молоко в апреле. <https://www.rbc.ru/business/15/11/2018/5bed49d09a794729a51c5ee9>

4. Никитин С.И. Экспорт молока в ЕС. Организационные и ветеринарно-правовые аспекты // «Молочная промышленность», №7, 2012, - с. 10-15.

5. Декрет Администрации по надзору за качеством товаров, контроля и карантинной инспекции КНР № 62 от 2013 года «О публикации Реестра зарубежных предприятий-изготовителей продуктов питания, импортируемых в КНР».

6. Декрет Администрации по надзору за качеством товаров, контроля и карантинной инспекции КНР №152 от января 2013, «Об организации административных мер по проведению контрольных, карантинных и надзорных мероприятий при импорте и экспорте молочных продуктов на территорию КНР»

7. 进口乳品境外生产企业注册名单 - Перечень аттестованных для экспорта в КНР предприятий третьих стран, которым разрешен ввоз молока и молочных продуктов. <http://www.cnca.gov.cn/bsdt/ywzl/jkspjwscpqzc/>

8. Декрет Администрации по надзору за качеством товаров, контроля и карантинной инспекции КНР № 145 от 22 марта 2014 г. «Об административных мерах по проведению регистрации зарубежных предприятий – изготовителей продукции, предназначенной для импорта в КНР».

9. Elizabeth Gooch, Roger Hoskin, and Jonathan Law. China Dairy Supply and Demand. United States Department of Agriculture/ LDPM-282-01 October 2018. www.ers.usda.gov

BIBLIOGRAFIYA:

1. Zakon KNR o pishchevoj bezopasnosti ot 2016-06-28. http://www.cnca.gov.cn/bsdt/ywzl/flyzcyj/zcfg/201111/t20111110_36661.shtml

2. Tkachev: registraciya predpriyatij dlya postavok moloka v Rossiyu i Kitaj zavershitsya v aprele. <https://tass.ru/ekonomika/5020574>

3. Glava Rossel'hoznadzora predupredil o riske obvala cen na moloko v aprele. <https://www.rbc.ru/business/15/11/2018/5bed49d09a794729a51c5ee9>

4. Nikitin S.I. EHksport moloka v ES. Organizacionnyye i veterinarno-pravovyye aspekty // «Molochnaya promyshlennost'», №7, 2012, - s. 10-15.



5. Dekret Administracii po nadzoru za kachestvom tovarov, kontrolya i karantinnoj inspekcii KNR № 62 ot 2013 goda «O publikacii Reestra zarubezhnyh predpriyatij-izgotovitelej produktov pitaniya, importiruemyh v KNR».

6. Dekret Administracii po nadzoru za kachestvom tovarov, kontrolya i karantinnoj inspekcii KNR №152 ot yanvarya 2013, «Ob organizacii administrativnyh mer po provedeniyu kontrol'nyh, karantinnyh i nadzornyh meropriyatij pri importe i ehksporte molochnyh produktov na territoriyu KNR»

7. Perechen' attestovannyh dlya ehksporta v KNR predpriyatij tret'ih stran, kotorym razreshen vvoz moloka i molochnyh produktov. <http://www.cnca.gov.cn/bsdt/ywzl/jkspjwscpqzc/>

8. Dekret Administracii po nadzoru za kachestvom tovarov, kontrolya i karantinnoj inspekcii KNR № 145 ot 22 marta 2014 g. «Ob administrativnyh merah po provedeniyu registracii zarubezhnyh predpriyatij – izgotovitelej produkcii, prednaznachennoj dlya importa v KNR».

9. Elizabeth Gooch, Roger Hoskin, and Jonathan Law. China Dairy Supply and Demand. United States Department of Agriculture/ LDPM-282-01 October 2018. www.ers.usda.gov

