



Фито-санитарные вопросы в переговорах по присоединению России к ВТО

С.И. Никитин

УДК 339.9 (100)

Нормативно-правовое регулирование в сфере контроля за качеством и безопасностью сельскохозяйственных и пищевых продуктов в России активно развивается в сторону приближения к принятым международным нормам. В российское законодательство были инкорпорированы принципы научного обоснования и анализа риска, механизм ветеринарного и фитосанитарного надзора изменился коренным образом и полностью соответствует стандартам Международного эпизоотического бюро (МЭБ), Международной конвенции по карантину и защите растений (МКЗР) и Кодекс Алиментариус, референтных соглашений СФС ВТО. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2009 г. № 761 г. «Об обеспечении гармонизации российских санитарно-эпидемиологических требований, ветеринарно-санитарных и фитосанитарных мер с международными стандартами», установлен порядок, по которому «правовые акты, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования, ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры, подлежат экспертизе на предмет их соответствия стандартам, рекомендациям и другим документам международных организаций, включая Всемирную организацию здравоохранения, Комиссию «Кодекс Алиментариус», Международное эпизоотическое бюро и соответствующие международные и региональные организации, действующие в рамках Международной конвенции по карантину и защите растений. Правовые акты, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования, ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры, которые по результатам экспертизы носят ограничительный характер по сравнению с международными стандартами, при отсутствии научного обоснования такого ограничения или степени риска для жизни или здоровья человека, животных и растений подлежат приведению в соответствие с международными

стандартами». В развитие этого постановления выпущены приказы Минздравсоцразвития РФ и Минсельхоза РФ о порядке проведения экспертиз правовых актов, устанавливающих санитарно-эпидемиологические и ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры, соответственно¹.

К отдельным положениям этих актов можно придираться. Но нововведения уже проявили себя на деле². Так, во многом именно с их помощью удалось преодолеть установленный Роспотребнадзором запрет на оборот замороженного мяса птицы. Поправки к СанПиН, утвержденные постановлением главного санитарного врача РФ № 30 от 7 июня 2008 года, запретили переработку, использование и продажу в розничных сетях замороженного мяса птицы с 01 января 2011 года. Хотя первыми обратили внимание на отсутствие научного обоснования принятой меры иностранные партнеры по Рабочей группе, наличие механизма проверки санитарных мер на соответствие требованиям СФС ВТО позволило избежать ущерба прежде всего отечественным производителям. Ведь очевидно, что на обычное для нашей страны расстояние из европейской части в Сибирь без заморозки мясо птицы не доедет.

Ряд нормативных актов общего и специального характера существенно сблизил российские санитарные и ветеринарно-санитарные требования со стандартами СФС ВТО. Постановление Правительства РФ от 24 марта 2006 г. № 159 «О применении ветеринарных мер при ввозе живых животных и продукции животного происхождения на таможенную территорию Российской Федерации» предписало «при ввозе упомянутых товаров на таможенную территорию Российской Федерации руководствоваться действующими в Российской Федерации ветеринарными требованиями в части, не



противоречащей Санитарному кодексу наземных животных Международного эпизоотического бюро Всемирной организации здравоохранения животных». Согласованный с Еврокомиссией в 2005 г. «Порядок ветеринарно-санитарной аттестации и инспекционного контроля (надзора) предприятий по переработке молока и холодильников на право экспорта молочной продукции в страны Европейского Союза» открыл европейский рынок для российского молока, и, что важнее, задал правовую модель, по которой отечественные товары животного происхождения могли бы поставляться в ЕС. Число молочных предприятий-экспортеров выросло в 3 раза с 2005 года.

Однако после того, как российское нормативно-правовое регулирование было приведено в соответствие с нормами СФС ВТО, выяснилось, что для успешного участия в международной торговле товарами животного и растительного происхождения уже недостаточно просто привести все правовые акты, устанавливающие санитарные и фитосанитарные меры, в соответствие с международными стандартами. На положение российского сельскохозяйственного и пищевого экспорта это никак не повлияло. Россия по-прежнему не может получить уверенного доступа на основные рынки продовольственных товаров. Прежде всего – на рынок ЕС. В целом в европейских требованиях не содержится ничего принципиально непреодолимого для российского экспортера. Основные барьеры на пути российских товаров животного и растительного происхождения в ЕС (обычно в этом качестве указывают на ХАССП, прослеживаемость, особую ответственность операторов пищевого бизнеса, научное обоснование и оценку риска) легко можно преодолеть, но после присоединения к ВТО, а не на двусторонней основе.

В недавней беседе с главой Генерального директората Еврокомиссии по здравоохранению и защите прав потребителей (DG SANCO) министр сельского хозяйства РФ посетовала, что «достигнутый на сегодня уровень гармонизации ветеринарно-санитарных стандартов не вполне соответствует принципу равнодоступности на продовольственные рынки». «Мы импортируем из ЕС в разы больше сельскохозяйственной продукции, чем ввозим в Европу», - подчеркнула Е.Скрынник³.

По словам Министра, Россия импортирует из ЕС продукции на 8,5 млрд евро. Для примера, в списки европейских предприятий, имеющих право поставок своей продукции в Российскую Федерацию, включено около 5 тысяч предприятий, 88% из которых допущены к поставкам под европейские гарантии. При этом правом экспорта в ЕС обладают только 390 российских предприятий по производству рыбы, 9 предприятий молочной промышленности и одно по производству оленины.

Упреки в адрес DG DANCO представляются совершенно справедливыми и, главное, направленными по единственно верному адресу.

Пример взаимоотношений с ЕС по вопросам, входящим в сферу охвата СФС ВТО, вообще представляется крайне наглядным. Генеральный директорат Еврокомиссии по вопросам здравоохранения и защиты потребителей (DG SANCO) соответствие российского регулирования нормам СФС ВТО рассматривает на своем веб-сайте очень подробно⁴.

В ЕС требования к товарам животного и растительного происхождения, произведенным внутри сообщества и вне его, одинаковы. Безопасной предлагается полагать только ту продукцию, которая полностью соответствует требованиям пищевой безопасности ЕС при производстве, перевозке, хранении и реализации.

Вообще, в той отрасли европейского права, которую принято называть «Food Law», с принятием «нового подхода» в 2002 г. сложилось очень своеобразное сочетание публично- и частно-правовых форм регулирования. Опуская некоторые детали, процедура выдачи разрешения на ввоз продукта животного или растительного происхождения в ЕС до сих пор сводилась к занесению предприятия в перечень аттестованных для экспорта в ЕС предприятий. Перечень ведется в разрезе по странам и видам деятельности. Проект решения готовит и вносит на рассмотрение Еврокомиссии Департамент F (он же – Food and Veterinary Office) Генерального директората Европейской комиссии по вопросам здравоохранения и защиты потребителей (DG SANCO) по итогам проверки, процедура которой предусматривает предварительную инспекцию предприятия на месте после обращения в FVO компетентного госоргана страны-экспортера и выполнения ряда других процедур.



Однако с принятием «нового подхода» Еврокомиссия не ограничивается ветеринарно-санитарными требованиями к условиям производства, хранения, перевозки и реализации продукции животного происхождения. Теперь, например, вся продукция животного происхождения, импортируемая на территорию ЕС, подлежит ветеринарной сертификации⁵. Технически сертификация ведется через систему TRACES, а основным содержанием этого вида оценки соответствия стала процедура «признания компетентного государственного органа страны не-члена ЕС со стороны Генерального Директората по вопросам здравоохранения и защиты потребителей Европейской Комиссии». Компетентный орган ветеринарного надзора страны-экспортера должен пройти процесс оценки надежности, а также на предмет доверия выдаваемым им гарантиям соответствия экспортируемой продукции ветеринарно-санитарным требованиям ЕС. Гарантии ветслужбы страны-поставщика подвергаются самому пристальному анализу. Без этой процедуры страна происхождения товара животного происхождения не может быть включена в перечень стран, с территории которых допускается импорт в Евросоюз. Проверке со стороны ЕС 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 по проведению надлежащего контроля по всем звеньям производственной цепочки обработки товара животного происхождения и всем вопросам гигиены, охраны здоровья животных и человека. Все двусторонние переговоры по вопросам ввоза товара животного происхождения на территорию ЕС должны проводиться только компетентным ветеринарным органом страны происхождения товара. По всем вопросам, касающимся ввоза на территорию ЕС товаров животного и растительного происхождения все заинтересованные стороны, предприятия и организации стран – экспортеров должны обращаться в национальный компетентный орган своей страны. Европейская Комиссия требует, чтобы все общение с органами Европейского Союза велось только через этот канал.

Юридически проведение ветеринарной сертификации в этом виде не противоречит Сани-

тарному кодексу наземных животных Международного эпизоотического бюро. Однако для страны, не состоящей в ВТО, оспорить результаты этой процедуры не представляется возможным.

Российским ответом Еврокомиссии стало встречное ужесточение требований к гарантиям, предоставляемым ветслужбой страны-поставщика. Новая редакция Административного регламента Россельхознадзора предусматривает в качестве условия рассмотрения заявки на выдачу разрешения на вывоз поднадзорного груза предоставление «гарантии выполнения ветеринарных требований страны-импортера». Кроме того, вводится механизм выдачи разрешений на ввоз поднадзорных грузов, практически аналогичный принятому в ЕС. Вводится предварительная регистрация предприятий-экспортеров в системе Аргус (аналог европейской TRACES), два режима выдачи разрешений на вывоз, включая автономный, ведение перечня хозяйствующих субъектов, осуществляющих экспорт производимой продукции на территорию Таможенного союза.

Россельхознадзор разместил проект Регламента на своем веб-сайте для обсуждения в рамках Административной реформы и, пока он не подписан министром сельского хозяйства, можно говорить только об испытательном режиме его работы. Но, как показывает недолгий опыт применения нового регламента в 2011 году, чуда не произошло. Более того, из трех предприятий Ямало-Ненецкого округа, ранее получивших разрешение на поставку мяса северного оленя в ЕС, осталось одно. У двух флагманов экспорта продовольствия в ЕС разрешение отозвано с 8 марта с.г.

На переговорах пришла очередь самых трудных вопросов, которые ранее были отложены «на потом». Видимо, готовых рецептов здесь не существует. Можно было бы предложить в качестве выхода из создавшейся ситуации скорейшее присоединение к ВТО и разрешение спорных вопросов с позиций полноправного участника Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер. Учитывая, что DG SANCO чаще всех других компетентных национальных органов выступает в качестве ответчика в Комиссии по санитарным и фитосанитарным мерам ВТО, можно оценивать как высокие шансы на компенсацию за отказ в доступе российских товаров на рынок ЕС.



Если же не рассчитывать на скорое присоединение любой ценой, то реальной мерой видится отыскание уязвимых мест, например, в единой сельскохозяйственной политике некоторых участников ВТО и целенаправленная работа на двусторонней основе с участниками Рабочей группы по конкретным сертификатам. В праве ВТО можно найти немало прецедентов обмена уступками самого разного рода. Уместным мог бы оказаться, например по говядине, механизм обмена уступки в рамках квоты Хилтон.

Примечания:

⁴ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 30.07.2010 г. № 581Н «Об утверждении порядка проведения экспертизы правовых актов, устанавливающих санитарно-эпидемиологические требования, на предмет их соответствия международным стандартам», Приказ Минсельхоза РФ от 11.01.2010 г. № 3 «Об утверждении порядка проведения экспертизы правовых актов, устанавливающих ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры».

⁵ Запрет в РФ использования замороженной курятины в переработке вызвал нарекания в ВТО // http://www.wto.ru/ru/news.asp?msg_id=27183.

⁶ В Брюсселе состоялась встреча Министра сельского хозяйства Российской Федерации Елены Скрынник и Комиссара по здравоохранению и защите прав потребителей Европейской Комиссии Джона Далли. 24.02.2011. Пресс-служба МСХ РФ // <http://www.mcх.ru/news/news/show/4473.78.htm>.

⁷ EU - Russia: SPS issues // http://ec.europa.eu/food/international/trade/eu-russia_spsissues_en.htm.

⁸ EU import conditions for fresh meat and meat products // http://ec.europa.eu/food/international/trade/im_cond_meat_en.pdf.

Библиография:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2009 г. № 761 «Об обеспечении гармонизации российских санитарно-эпидемиологических требований, ветеринарно-санитарных и фитосанитарных мер с международными стандартами».

2. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 30.07.2010 г. № 581Н «Об утверждении порядка проведения экспертизы правовых актов, устанавливающих санитарно-эпидемиологические требования, на предмет

их соответствия международным стандартам».

3. Приказ Минсельхоза РФ от 11.01.2010 г. № 3 «Об утверждении порядка проведения экспертизы правовых актов, устанавливающих ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 5 мая 2010 г. № 17105).

4. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 30 от 07.06.2008 «Об утверждении СанПиН 2.3.2. 2362-08».

5. Постановление Правительства РФ от 24 марта 2006 г. № 159 «О применении ветеринарных мер при ввозе живых животных и продукции животного происхождения на таможенную территорию Российской Федерации».

6. Положение о Едином порядке осуществления ветеринарного контроля на таможенной границе таможенного союза и на таможенной территории таможенного союза (с изменениями от 17 августа 2010 года). Утверждено Решением Комиссии таможенного союза от 18 июня 2010 года № 317.

7. «Порядок ветеринарно-санитарной аттестации и инспекционного контроля (надзора) предприятий по переработке молока и холодильников на право экспорта молочной продукции в страны Европейского Союза» утвержден приказом Россельхознадзора от 15 июля 2005 года №211 «О государственном ветеринарном надзоре (контроле) предприятий по переработке молока и холодильников».

8. Regulation (EC) no 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ No L 31 1.2.2002;

9. Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs OJ No. L 139, 30.04.2004, p. 1 (corrigendum by OJ No. L 226, 25.06.2004, p.);

10. Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for on the hygiene of foodstuffs OJ No. L 139, 30.04.2004, p. 55 (corrigendum by OJ No. L 226, 25.06.2004, p. 22);

11. Regulation (EC) No 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption OJ No. L 155, 30.04.2004, p. 206 (corrigendum by (OJNo. L 226, 25.06.2004, p. 83).

