

УДК 63-021.66

И.Г. Почтовая, научный сотрудник
Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси

Проблемы совершенствования системы нормативного регулирования безопасности сельскохозяйственной продукции в Беларуси

Аннотация. На основе изучения систем нормативного регулирования безопасности сельскохозяйственной продукции в Беларуси и других странах проведен сравнительный анализ характерных особенностей практики нормирования и основных требований к продукции. Определены отличия и сформулированы предложения по совершенствованию отечественной системы нормативного обеспечения безопасности продукции, направленные на повышение ее конкурентоспособности.

Ключевые слова: безопасность продукции, система нормативного регулирования, качество, сельскохозяйственная продукция, технические регламенты.

Введение

Одним из условий сохранения позиций на внешнем рынке, обеспечения эффективной реализации экспортного потенциала отечественного АПК является система нормативного регулирования качества и безопасности сельскохозяйственной продукции. Постоянно меняющиеся условия производства и реализации продукции определяют необходимость актуализации управления качеством с целью соответствия требованиям внешней и внутренней среды производства. Совершенствование системы нормативного регулирования качества и безопасности продукции предполагает прежде всего разработку и принятие нормативов, обеспечивающих защиту национальных интересов на международном уровне, установление равноправных и взаимовыгодных отношений с торговыми партнерами.

На сегодняшний день особого внимания заслуживает изучение системы нормативного обеспечения качества и безопасности продукции в рамках интеграционных объединений, в частности Таможенного союза (ТС).

Гармонизация технического регулирования качества и безопасности продукции агропромышленного комплекса на территории единого экономического пространства Таможенного союза и формирования на этой основе эффективной аграрной и внешнеторговой политики предполагает необходимость создания единой системы технических нормативных правовых актов, определяющих требования к безопасности сельскохозяйственного сырья и продукции.

Материалы и методы

В качестве материалов исследования послужили отечественные и зарубежные (Российская Федерация, Таможенный союз, Европейский союз и др.) законодательные акты, технические нормативные правовые акты в области регулирования качества сельскохозяйственной продукции. В ходе проведения исследований использовались методы: монографический, абстрактно-логический, сравнительного анализа.

Результаты исследований

На протяжении последних лет в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) была создана нормативная правовая база технического регулирования. Она включает в себя «Соглашение об основах гармонизации технических регламентов государств-членов Евразийского экономического сообщества», «Соглашение о проведении согласованной политики в области технического регулирования, применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер» и др.

За эти годы разработаны проекты следующих технических регламентов (ТР):

- ✓ «О безопасности пищевых продуктов»;
- ✓ «О безопасности зерна»;
- ✓ «Соковая продукция»;
- ✓ «Масложировая продукция»;
- ✓ «Молоко и молочная продукция»;
- ✓ «Технический регламент на пищевую продукцию в части ее маркировки».

Вместе с тем процесс интеграции нормативного обеспечения качества и безопасности продукции получил наибольшее развитие в рамках Таможенного союза. Так, в 2010 г. вступило в действие Соглашение Таможенного союза по санитарным мерам, а также такие документы, как единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю); единые ветеринарные (ветеринарно-санитарные) требования, предъявляемые к товарам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору) и др. [8].

Согласно межправительственным соглашениям и решениям ЕврАзЭС и Таможенного союза с 1 января 2010 г. на территории России, Беларуси и Казахстана действует единая система нетарифного регулирования. При этом предполагается гармонизация систем технического нормирования трех стран, взаимное признание результатов оценки соответствия продукции, аккредитации органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке (подтверждению) соответствия установленным в странах требованиям.

Следует отметить, что недостатком системы технического регулирования в Таможенном союзе является то, что практически не оговорены вопросы гармонизации требований к параметрам качества продукции, в то время как вопросам подтверждения их соответствия уделено значительное внимание. Так, относительно стандартизации определено, что Комиссия Таможенного союза будет утверждать перечни стандартов (международных и региональных, а в случае их отсутствия – национальных (государственных) стандартов Сторон), применение которых на добровольной основе будет служить достаточным основанием для подтверждения выполнения обязательных требований (обеспечивая презумпцию соответствия), и перечни стандартов, содержащих методы исследований, испытаний, отбора образцов для целей подтверждения соответствия. В то же время на национальном уровне в ведении стран-участниц останутся функции стандартизации, обеспечения единства измерений, аккредитации, оценки (подтверждения) соответствия, государственного контроля (надзора), установления ответственности в области технического регулирования.

Основополагающим элементом системы нормативного регулирования качества и безопасности являются технические нормативные правовые акты, в которых сформулированы конкретные требования к сельскохозяйственной продукции. В качестве документов, устанавливающих требования к безопасности сельскохозяйственной продукции на территории единого экономического пространства, выступают технические регламенты Таможенного союза. В соответствии с графиком разработки первоочередных технических регламентов странами – ответственными разработчиками следующих из них являются:

Беларусь:

✓ «Технический регламент на пищевую продукцию в части ее маркировки»;

✓ «О требованиях к удобрениям»;

Казахстан:

✓ «О безопасности зерна»;

✓ «О безопасности мяса и мясопродуктов»;

✓ «О безопасности кормов и кормовых добавок»;

Россия:

✓ «О безопасности пищевой продукции»;

✓ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию»;

✓ «Технический регламент на соковую продукцию»;

✓ «Технический регламент на масложировую продукцию».

Следует отметить, что сложность формирования единой системы нормативного регулирования в рамках Таможенного союза вызвана

прежде всего разным уровнем и темпами реформирования соответствующих систем в странах-участницах. К основным отличиям национальных систем технического нормирования относятся:

- уровень развития законодательной базы регулирования качества и безопасности продукции – это один из элементов, усложняющих проведение быстрой и эффективной гармонизации нормативного регулирования на единой территории государств. Так, в Беларуси действует Закон «О техническом нормировании и стандартизации», в России и Казахстане – законы «О техническом регулировании». Данные законы Беларуси и Казахстана являются производными от российского («О техническом регулировании»), однако они существенно отличаются. В частности это относится к понятию технического регламента, порядка его принятия и возможности ссылок в технических регламентах на стандарты и своды правил;

- количество и содержание разработанных технических нормативов. Так, наибольшее количество разработанных и утвержденных технических регламентов в области АПК – в Казахстане. В Республике Беларусь большинство аналогичных документов разработано, но перенесена дата введения их в действие. В Российской Федерации действуют четыре технических регламента. Кроме этого, уровень нормативов, заложенный в данных документах, отличается по странам. Существенные различия и в структуре самих документов, особенно по отношению к Республике Казахстан;

- процедуры разработки технических регламентов. Согласно Федеральному закону РФ «О техническом регулировании» любое лицо может быть разработчиком проекта техрегламента. В соответствии с Законом Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации» разработка технических регламентов осуществляется республиканскими органами государственного управления в пределах предоставленных им полномочий. В Законе Республики Казахстан «О техническом регулировании» установлена централизованная система формирования программы разработки технических регламентов и непосредственно разработки их проектов соответствующим органом государственного управления (табл. 1) [5–7].

Касааясь вопроса о гармонизации национальных законодательств в области технического регулирования качества и безопасности продукции, следует отметить важность единства терминологии в данной области. Это обеспечит формирование понятийного аппарата, направленного на устранение разногласий при реализации отношений между торговыми партнерами. Так, в Беларуси используется термин «техническое нормирование», который подразумевает деятельность по установлению обязательных для соблюдения технических требований, связанных с безопасностью продукции. Вместе с тем в России принят термин

Таблица 1. Особенности разработки технических регламентов в странах Таможенного союза

Страна	Разрабатывает	Координирует разработку	Утверждает	Контролирует выполнение (надзор)
Республика Беларусь	Республиканские органы государственного управления в пределах предоставленных им полномочий	Государственный комитет по стандартизации	Совет Министров (исполнительная власть, центральный орган государственного управления)	Государственный комитет по стандартизации
Российская Федерация	Любое лицо может быть разработчиком проекта технических регламентов	Федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию	Правительство РФ	Федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию
Республика Казахстан	Органы государственного управления	Государственный орган в области технического регулирования	Правительство РК	Государственный орган в области технического регулирования
Таможенный союз	Наделенные полномочиями национальные органы	Комиссия Таможенного союза	Комиссия Таможенного союза	В порядке, установленном законодательством государства Стороны

«техническое регулирование», который несколько шире с точки зрения области применения, так как охватывает и добровольные требования, а также регулирование отношений в области оценки соответствия. В Казахстане данный термин также относится к обязательным и добровольным требованиям, за исключением санитарных и фитосанитарных мер. Эти различия нашли отражение и в ряде других терминов.

В целом следует отметить, что гармонизация технического регулирования качества и безопасности продукции в рамках Таможенного союза должна быть направлена на осуществление эффективной аграрной и внешнеторговой политики. При создании региональной системы технического регулирования безопасности продукции международного уровня необходимо учитывать не только конкретные нормативы, но и опыт существующих интеграционных объединений (прежде всего ЕС). Обязательное использование международно признанных норм и принципов их применения обеспечит:

- создание единых для экспортеров и импортеров требований к продукции;
- исключение действия «двойных» норм;
- формирование стратегической системы технического регулирования, учитывающей международные нормативные требования к продукции.

С целью определения соответствия нормативных требований показателям безопасности сельскохозяйственной продукции в странах-членах Таможенного союза и на международном уровне проведен их сравнительный анализ на примере молока, мяса КРС и пшеницы продовольственной (табл. 2–4) [1–4, 9].

Анализ нормативов указывает на различия отечественных требований от принятых в ТС по максимально допустимому уровню остаточного количества антибиотиков и пестицидов. По этим же показателям отличаются и нормативы Российской Федерации от общесоюзных. Что касается требований к безопасности молока в ЕС, то по всем группам вредных веществ имеются отличия как отечественных, так и нормативов ТС. Это еще раз подчеркивает актуальность процесса гармонизации требований к продукции между основными торговыми партнерами с целью формирования единого подхода к регулированию данного вопроса и реализации эффективной внешнеторговой политики.

Анализ нормативов безопасности мяса КРС указывает на то, что в основу требований Таможенного союза положены российские критерии оценки. Вместе с тем они во многом отличаются от европейских. Так, по содержанию свинца требования ТС менее жесткие, чем европейские, а некоторых пестицидов (дихлордифенилтрихлорэтан и его метаболиты и др.) – наоборот.

Таблица 2. Сравнительная характеристика требований безопасности молока

Показатели	Республика Беларусь		Российская Федерация	Европейский союз	Таможенный союз	Кодекс Алиментариус
	СанПиН	Технический регламент				
<i>Токсичные элементы, мг/кг (не более)</i>						
Свинец	0,1	0,02	0,02	0,02	0,1	0,02
Мышьяк	0,05	0,05	—	—	0,05	—
Кадмий	0,03	0,03	—	—	0,03	—
Ртуть	0,005	0,005	—	—	0,005	—
<i>Микотоксины, мг/кг (не более)</i>						
Афлатоксин М ₁	0,0005	0,0005	0,0005	0,0005	0,0005	0,0005
<i>Пестициды, мг/кг (не более)</i>						
Гексахлорциклопексан (α , β , γ -изомеры)	0,05	0,004	0,04	0,004	0,05	—
		0,003	0,03	0,003	0,008	—
		0,008	—	0,04	0,05	0,02
ДДТ и его метаболиты	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	—
Хлорофос	Не доп.	Не доп.	—	—	—	—
ДДВФ	Не доп.	Не доп.	—	—	—	—
2,4 Д-кислота	Не доп.	Не доп.	0,01	0,01	-	0,01
<i>Антибиотики, мг/кг</i>						
Левомиплетин	Не доп.*	Не доп.*	Не доп.	Не доп.	Менее 0,0003	Не доп.
Тетрациклин	Не доп.*	Не доп.*	0,1	0,1	Менее 0,01	0,1

Показатели	Республика Беларусь		Российская Федерация	Европейский союз	Таможенный союз	Кодекс Алиментариус
	СанПиН	Технический регламент				
Стрептомицин	Не доп.*	Не доп.*	Менее 0,5	0,2	Менее 0,2	0,2
Пенициллин	Не доп.*	Не доп.*	Менее 0,01	0,004	Менее 0,004	0,004
Бацитрацин	—	—	—	0,1	—	—
<i>Диоксины**</i>						
Диоксины	Не более 3 пг/г	Не более 3 пг/г	3 пг/г	3 пг/г	0,000003 мг/кг	—
<i>Меланин**, мг/кг</i>						
Меланин	Не доп.*	Не доп.	Не доп.*	Не доп.	Не доп. (менее 1,0)	—

Примечания:

* В пределах чувствительности метода определения.

** Определяется в случае обоснованного предположения о возможности их наличия в сырье.

Таблица 3. Сравнительная характеристика требований безопасности мяса КРС

Показатели	Республика Беларусь		Российская Федерация		Европейский союз	Таможенный союз	Кодекс Алиментариус
	СанПиН	Ветправила	СанПиН	Гигиенические нормативы			
<i>Токсичные элементы, мг/кг (не более)</i>							
Свинец	0,5	0,1	0,5	–	0,1	0,5	0,1
Мышьяк	0,1	–	0,1	–	–	0,1	–
Кадмий	0,05	0,05	0,05	–	0,05	0,05	–
Ртуть	0,03	–	0,03	–	–	0,03	–
<i>Пестициды, мг/кг (не более)</i>							
Гексахлорцикло-гексан (α , β , γ -изомеры)	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
	0,002	0,1	–	–	0,1	0,1	–
Нитрозамины	0,002	0,002	В готовой продукции	–	–	В готовой продукции	–
Дихлордифенилтрихлорэтан и его метаболиты	0,1	1	0,1	По сырью в пересчете на жир	1	0,1	5
Хлорофос	Не доп.	–	–	–	–	–	–
ДДДФ	Не доп.	–	–	0,01	–	0,01	–
2,4 Д-кислота	Не доп.	0,05	–	0,08	0,05	0,08	0,2

Окончание таблицы 3

Показатели	Республика Беларусь		Российская Федерация		Европейский союз	Таможенный союз	Кодекс Алиментарийс
	СанПиН	Ветправила	СанПиН	Гигиенические нормативы			
<i>Антибиотики, мг/кг</i>							
Левомецетин	0,0003	Не доп.	0,0003	—	Не доп.	0,0003	Не доп.
Тетрациклин	0,01	0,1	0,01	—	0,1	0,01	0,2
Гризин	0,5	—	0,5	—	—	0,5	—
Бацитрадин	0,02	—	0,02	—	—	0,02	—
<i>Диоксины</i>							
Диоксины	Не более 3 пг/г	Не более 3 пг/г	0,000003 мг/кг	—	3 пг/г	0,000003 мг/кг	—

Таблица 4. Сравнительная характеристика требований безопасности пшеницы продовольственной

Показатели	Республика Беларусь	Российская Федерация	Таможенный союз	Европейский союз	Кодекс Алиментариус
<i>Токсичные элементы, мг/кг</i>					
Свинец	0,5	0,5	0,5	0,2	0,2
Кадмий	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Мышьяк	0,2	0,2	0,2	—	—
Ртуть	0,03	0,03	0,03	—	—
<i>Микотоксины, мг/кг</i>					
Афлатоксин В ₁	0,005	0,005	0,005	0,002	0,005
Зеараленон	1,0	1,0	1,0	0,1	—
T-2 токсин	0,1	0,1	0,1	0,06	—
Дезоксиниваленол (вомитоксин)	0,7	0,7	0,7	1,75	—
Охратоксин А	0,005	0,005	0,005	0,005	0,005
<i>Пестициды, мг/кг</i>					
Гексахлорциклопексан (альфа-, бета-, гамма- изомеры)	0,5	0,5	0,5	0,02 (сумма альфа-, бета- изомеров) 0,1 (гамма- изомеры)	—
ДДТ и его метаболиты	0,02	0,02	0,02	0,02	0,1
Гексахлорбензол	0,01	0,01	0,01	0,01	—
Ртутьорганические пестициды	Не доп.	Не доп.	Не доп.	Не доп.	—
2,4 Д-кислота, ее соли, эфиры	Не доп.	Не доп.	Не доп.	0,05	0,002
Бензпирен	0,001	0,001	0,001	0,001**	—

Примечание. ** Для продуктов, предназначенных для детей.

В результате сравнительного анализа требований к безопасности пшеницы продовольственной установлено, что белорусские нормы идентичны российским. Аналогичный уровень требований принят и в рамках Таможенного союза. Вместе с тем имеются существенные отличия в сравнении с европейскими. Так, в ТС контролируется четыре токсичных элемента, в ЕС – только два, при этом уровень свинца более жесткий. В ЕС более высокие требования к ряду микотоксинов (афлатоксин В₁, зеараленон, Т-2 токсин), гексахлорциклогексану.

В целом в ЕС предусмотрен контроль остаточного содержания в зерновых 82 пестицидов, в документах Кодекса Алиментарии – 68 (в том числе для пшеницы – 44). Общими для данных документов являются около 30 препаратов.

Таким образом, результаты сравнительного анализа нормативных требований к безопасности сельскохозяйственной продукции в Республике Беларусь, России, ЕС и Кодекса Алиментарии указывают на необходимость дальнейшего совершенствования соответствующих союзных нормативных документов с целью гармонизации установленных в них требований и обеспечения беспрепятственного доступа продукции АПК на мировой рынок сельскохозяйственного сырья и пищевых продуктов.

Заключение

Процесс интеграции и создание Таможенного союза обуславливают необходимость гармонизации систем нормативного обеспечения качества и безопасности аграрной продукции в рамках данного объединения. В ходе исследований установлено, что основные проблемы формирования единой системы нормативного регулирования в рамках Таможенного союза вызваны прежде всего различиями в уровне развития и темпах реформирования соответствующих систем в странах-участницах.

Проведенный сравнительный анализ разработанных документов Таможенного союза на предмет их соответствия основным европейским требованиям позволил установить отличия, которые определяют направления дальнейшего совершенствования нормативного регулирования качества и безопасности продукции.

В целях формирования гармонизированной нормативной базы Таможенного союза необходимо сконцентрировать усилия на единых нормах безопасности сельскохозяйственной продукции и правилах ее обеспечения. В основу нормирования в рамках ТС должны быть положены научно обоснованный подход с учетом экономических интересов стран-участниц, а также повышение конкурентоспособности продукции на внешнем рынке.

Список использованных источников

1. Commission Regulation (EC) № 37/2010 of 22 December 2009 on pharmacologically active substances and their classification regarding maximum residue limits in foodstuffs of animal origin // European Commission [Electronic resource]. – 2008. – Mode of access: http://europa.eu.int/comm/foodlaw/guidance/index_en.htm. – Date of access: 25.03.2010.
2. Council Directive (EEC) № 86/363 of 24 July 1986 on the fixing of maximum levels for pesticide residues in and on foodstuffs of animal origin // European Commission [Electronic resource]. – 2008. – Mode of access: http://europa.eu.int/comm/foodlaw/guidance/index_en.htm. – Date of access: 12.02.2008.
3. Council Regulation (EEC) № 2377/90 of 26 June 1990 laying down a Community procedure for the establishment of maximum residue limits of veterinary medicinal products in foodstuffs of animal origin // European Commission [Electronic resource]. – 2008. – Mode of access: http://europa.eu.int/comm/foodlaw/guidance/index_en.htm. – Date of access: 25.08.2008.
4. Ветеринарно-санитарные правила определения содержания вредных веществ и их остатков в живых животных и продукции животного происхождения: постановление Минсельхозпрода Респ. Беларусь, 3 ноября 2010 г., № 69 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр» Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
5. О безопасности пищевой продукции: Закон Респ. Казахстан, 21 июля 2007 г., № 301 [Электронный ресурс] – 2007. – Режим доступа: <http://www.zakon.kz/92490-zakon-rk-o-bezopasnosti-pishhevojj.html>. – Дата доступа: 08.03.2011.
6. О техническом нормировании и стандартизации: Закон Респ. Беларусь, 5 янв. 2004 г., № 262–3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 4. – 2/1011.
7. О техническом регулировании: Федер. закон Рос. Федерации, 22 декабря 2002 г., № 184–ФЗ // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2008.
8. Официальный сайт Комиссии Таможенного союза [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: <http://www.tsouz.ru/Pages/Default.aspx>. – Дата доступа: 25.09.2010.
9. Санитарные нормы, правила и гигиенические нормативы «Гигиенические требования к качеству и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов»: постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь, 09 июня 2009 г., № 63 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр» Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006.

Материал поступил в редакцию 12.03.2012 г.