

МИРОВОЕ ХОЗЯЙСТВО И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВЯЗИ



В.В. ОЖИГИНА, Ю.В. ЧАЙКОВСКАЯ

СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ОБЩЕГО РЫНКА ЖИВЫХ ЖИВОТНЫХ И ПРОДУКЦИИ ЖИВОТНОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Возможность увеличения емкости европейского рынка, обусловленная устойчивыми темпами экономического развития Европейского союза, свидетельствует о необходимости получения доступа туда белорусских товаров. Для учета специфики соизмерения выгод и издержек по получению доступа на рынок ЕС необходимо проводить анализ по конкретным группам товаров. Нами выбрана группа «живые животные и продукция животного происхождения для потребления людьми в пищу», что определяется значительным экономическим потенциалом мясомолочного животноводства и пищевой промышленности Беларуси, а также активизацией работ по получению республикой доступа на рынок продовольствия ЕС в связи с расширением в 2004 г.

В отечественной литературе данная проблема исследована недостаточно. Публикации касаются отдельных проблем, с которыми столкнулись производители-экспортеры продукции животного происхождения в связи с переходом на новый разрешительный порядок ввоза продукции в ЕС [1, 2]. Иностранцы источники информации представлены электронной базой законодательства Европейского союза [2], публикациями по регулированию импорта отдельных видов продовольствия в ЕС [3], информацией по общей сельскохозяйственной [4], внешнеторговой политике ЕС [5], общей политике продовольственной безопасности ЕС [6]. Отсутствуют публикации, которые бы комплексно оценивали правила регулирования импорта живых животных и продукции животного происхождения в ЕС.

Цель настоящей статьи — обобщить систему ЕС по защите общего рынка продукции животного происхождения для дальнейшего исследования проблем наращивания экспорта живых животных и продукции животного происхождения Беларуси в страны ЕС.

Общая система тарифного и нетарифного регулирования импорта продукции животного происхождения в ЕС. Производство и экспорт/импорт живых животных и продукции животного происхождения являются объектами общей сельскохозяйственной политики ЕС (ОСП). Ее реализуют мерами, регу-

*Вера Владимировна ОЖИГИНА, кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики Белорусского государственного экономического университета;
Юлия Валерьевна ЧАЙКОВСКАЯ, кандидат экономических наук, доцент кафедры бизнес-менеджмента Белорусского государственного экономического университета.*

лирующими внутренний рынок ЕС (механизмы гарантированных («интервенционных») цен и «целевых» цен на аграрную продукцию), а также инструментами регулирования внешней торговли:

- экспортные компенсации или ограничения, соответствующие разнице между рыночной ценой в ЕС и мировыми ценами;

- механизм защиты внутреннего рынка от импорта сельхозпродукции из третьих стран, основным элементом которого является «пороговая» импортная цена, предоопределяющая взимание дополнительной таможенной пошлины с сельхозпродукции, поставляемой в ЕС по ценам ниже пороговой цены;

- общие и дополнительные таможенные пошлины на товары, помеченные значком AGR, достигающие 200 %. При этом сельскохозяйственный тариф ЕС (20 %) в среднем превышает тариф на промышленные товары (4 %) [7, 46]. Как исключение имеется Генерализованная система преференций ЕС (ГСП) в отношении развивающихся и наименее развитых стран, которая включает около 7 тыс. товаров, разделенных на чувствительные, импортируемые беспошлинно или облагаемые специфическими ставками, и не чувствительные, импортируемые по адвалорным ставкам, сниженным на 3,5 %, и специфическим ставкам, сниженным на 30 %. ГСП охватывает всего 10 % общего таможенного тарифа ЕС, и, в частности, она не включает значимые для Республики Беларусь вино, мясо и молочные продукты.

Помимо тарифного регулирования импорт живых животных и продукции животного происхождения в ЕС ограничивается нетарифными мерами — требованиями по сертификации продукции, санитарной и фитосанитарной безопасности. Единая для всех стран ЕС процедура их применения установлена Зеленой книгой «Защитные инструменты торговли ЕС в изменяющейся глобальной экономике» и Регламентом Совета ЕС 3286/94 от 22.12.1994 г. «Об определении процедур ЕС в сфере осуществления общей торговой политики в целях соответствия указанных процедур международным торговым правилам» [8]. Санитарный сертификат ЕС подписывается уполномоченным лицом с соблюдением положений Директивы Совета ЕС 96/93 ЕС о сертификации живых животных и продукции животного происхождения. Для каждого вида продуктов предусмотрен свой перечень требований, удостоверяемых сертификатом.

Меры ОСП дополняются мерами единой политики продовольственной безопасности ЕС, цель которой состоит в обеспечении высокого уровня защиты здоровья и интересов потребителей, эффективной работы отрасли, диверсифицированности товаров на внутреннем рынке ЕС. Основным принцип («с фермы на стол» — «from farm to table») и направления данной политики (создание Постоянного комитета по продовольственной цепи и здоровью животных; имплементация принципа «с фермы на стол» в систему права ЕС; установление первичной ответственности фермеров за безопасность и качество продовольствия) определены в Белой книге о продовольственной безопасности [9].

Контроль за качеством производимых и импортируемых в ЕС продуктов питания осуществляется в соответствии с Регламентом Парламента и Совета ЕС 178/2002 от 28.01.2002 г. «Об установлении основных принципов и требований законодательства по продуктам питания, об учреждении Европейского органа по безопасности продуктов питания и об утверждении процедур в вопросах обеспечения безопасности продуктов питания» [10, 1—24], в котором, в частности:

- проведена систематизация и установлены принципы развития законодательства ЕС по вопросам производства и ввоза продуктов питания;

- установлены права потребителей по безопасности продуктов и получению достоверной информации;

- введены принципы анализа продовольственных рисков (независимым, объективным и прозрачным способом на основе лучших методик), определена структура (риск оценки, риск управления, риск коммуникаций) и механизм научно-методических оценок рисков, проводимых Европейским органом по продовольственной безопасности;

— определена возможность отслеживания предыстории, т.е. производственной и логистической цепочки продуктов питания и кормов на всех стадиях их производства и обращения (traceability), а также несения ответственности операторами и отзыва с рынка недоброкачественного продовольствия или кормов с последующим уведомлением компетентных органов;

— установлен принцип отнесения ответственности, в рамках которого первичная ответственность по обеспечению соответствия качества товаров (включая корма) продовольственному законодательству лежит на субъектах, специализирующихся на продовольствии;

— введены принципы функционирования Системы быстрого оповещения по продовольствию и кормам (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF), цель которой состоит в обеспечении компетентных органов ЕС-27 эффективным механизмом обмена информацией о мерах компетентных органов стран-участниц ЕС по обеспечению продовольственной безопасности.

Помимо выполнения общих требований, предприятию-экспортеру третьей страны рекомендуется внедрить систему качества и управления безопасностью пищевых продуктов на основе стандартов ИСО 15161 «Руководство по применению ИСО 9001:2000 в пищевой промышленности» и ИСО 22000:2005 «Системы менеджмента безопасности пищевых продуктов. Требования на различных этапах пищевой цепочки», включающую следующие элементы:

— интерактивный обмен информацией для идентификации и контроля опасных факторов на всех этапах производства;

— системный менеджмент для эффективной разработки, внедрения и актуализации системы пищевой безопасности в рамках общей системы менеджмента предприятия, уже существующей или разрабатываемой;

— управление рисками, присущими пищевым продуктам, с помощью объединения системы анализа рисков и критических контрольных точек (Hazard Analysis and Critical Control Points) и программ предварительных условий.

Нетарифное регулирование импорта животных/продуктов из третьих стран в ЕС также осуществляется на основе: Директив Совета ЕС 97/78/ЕС от 18.12.1997 г. «Об установлении принципов организации ветеринарного контроля за продуктами, ввозимыми в ЕС из третьих стран» [11, 9–30] и 2002/99/ЕС от 16.12.2002 г. «Об установлении правил здоровья животных в целях обеспечения надлежащих производства, переработки, распространения и продажи новых видов продуктов животного происхождения, предназначенных для потребления человеком» [12, 11–20], Регламентов Парламента и Совета ЕС 852/2004 от 29.04.2004 г. «О гигиене пищевых продуктов» [13, 1–54] и 854/2004 от 29.04.2004 г. «Об установлении требований по организации государственного контроля в сфере производства продуктов питания животного происхождения» [14, 83–127] и др.

Получение третьей страной разрешения на экспорт живых животных и продукции животного происхождения в ЕС. Для подтверждения соответствия ввозимой на территорию ЕС продукции стандартам и требованиям ЕС необходимо получить разрешение Комиссии ЕС на импорт конкретного вида животных и продуктов животного происхождения из третьей страны. Для начала рассмотрения вопроса о выдаче разрешения Комиссией ЕС национальный компетентный орган (НКО) третьей страны должен подтвердить соблюдение ряда положений [15, 5–6]:

— санитарное состояние импортируемых животных соответствует нормам ЕС, третья страна является членом Международного бюро по эпизоотии (МБЭ);

— в случае получения разрешения на экспорт НКО должен иметь возможность предоставлять информацию о наличии/отсутствии на территории страны инфекционных или заразных заболеваний, перечисленных в списках А и В МБЭ, в течение 48 часов с момента подтверждения информации;

— в стране действует законодательство, регулирующее применение, обращение и контроль за использованием запрещенных веществ;

— принята программа контроля за остатками вредных веществ (запрещенные вещества; разрешенные к использованию вещества, остаток которых не должен превышать установленных норм; загрязнители окружающей среды) в выращенных в искусственно контролируемых условиях живых животных, а также первичных (сырых мяса, молока) и вторичных продуктах таких животных, для экспорта которых в ЕС запрашивается разрешение;

— ветеринарные службы страны в состоянии обеспечивать необходимый уровень санитарного контроля;

— в стране создана эффективная система мер по предупреждению и недопущению распространения инфекционных или иных заразных заболеваний животных, включающая меры регистрации земельных участков, идентификации животных, контроля за их перемещением, а также Планы по контролю и устранению вспышек заболеваний из списка А МБЭ.

В дополнение, еще до направления запроса на получение разрешения на импорт продуктов животного происхождения для потребления людьми НКО должен гарантировать соответствие перерабатывающих организаций стандартам ЕС. На предприятии должна быть создана система контроля качества, а также предусмотрен контроль регионального и центрального звена НКО.

Страны, подающие запрос на экспорт крупного рогатого скота, овец и коз, а также их мяса, в дополнение направляют запрос на определение коровьей губчатой энцефалопатии (КГЭ) — статуса, оценивающего риск распространения этого заболевания. Страны определяются в одну из пяти категорий, к которым применяются различные условия импорта в ЕС. Страна, не запросившая категоризацию на КГЭ-статус, относится к пятой категории с наибольшим риском КГЭ.

Последовательность действий третьей страны, желающей получить разрешение на экспорт своей продукции в ЕС, варьируется в зависимости от конкретного животного/продукта и, как правило, включает следующее.

Во-первых, НКО направляет официальный запрос в Комиссию ЕС, содержащий такую информацию: наименование животных/продуктов, на экспорт которых запрашивается разрешение; предполагаемые объемы поставок и главные страны-импортеры ЕС; категория животных (разведение, откорм, убой); описание минимально необходимых процессов обработки продуктов; количество и тип учреждений, соответствующих требованиям ЕС.

Во-вторых, Комиссия принимает запрос к рассмотрению и направляет вопросник. В зависимости от вида животных/продукции в нем указываются:

— ситуация здоровья поголовья в стране и ее соседях, списки подлежащих регистрации, их выявление, вакцинация, устранение;

— стандарты гигиены и производства данного вида животных/продукции;

— общий объем производства за последний год;

— объем производства, планируемый на экспорт в ЕС;

— учреждения, фермы, транспортные средства, хранилища, морозильники, оптовые и аукционные рынки, одобренные для проведения экспорта в ЕС.

Помимо информации о конкретном виде животных/продуктов животного происхождения, вопросники включают информацию о:

1) законодательстве третьей страны:

— институтах, ответственных за внесение/принятие общего продовольственного закона и других законодательных актов;

— законодательстве, касающемся деятельности НКО, его организационной структуры, полномочий, прерогатив и привилегий;

— законодательных актах, эквивалентных соответствующим правовым актам ЕС, применимым к конкретному виду животных/продуктов;

— санкциях за нарушение вышеупомянутых законодательных документов;

2) национальном компетентном органе:

— наименовании, адресе, структуре центрального, регионального и местного уровней, численности персонала на каждом уровне, его квалификации, процедуре приема, переподготовки кадров и административном статусе;

- компетенции, полномочиях и обязанностях;
 - беспристрастности, объективности и независимости НКО от коммерческих интересов, основанной на его государственном финансировании;
 - взаимодействии органов национального и регионального уровней;
- 3) лабораториях:
- списках национальных проверочных лабораторий (НПЛ) с указанием компетентного органа, которому они подчиняются;
 - списках лабораторий всех уровней, утвержденных НКО для исследования образцов официальными инспекторами и предприятиями;
 - контроле за деятельностью данных лабораторий со стороны НПЛ;
 - критериях и процедурах аккредитации лабораторий, об аккредитующем органе и его отношении с НКО и НПЛ;
- 4) системе контроля:
- критериях и процедурах по аккредитации/регистрации и приостановлению/прекращению деятельности учреждений, ферм, транспортных средств, хранилищ, морозильников, оптовых и аукционных рынков;
 - системе контроля, частоте инспекций, отчетной процедуре;
 - системе контроля для определенного вида животных/продуктов;
 - медицинском осмотре работников, имеющих отношение к процессу производства/выращивания продуктов/животных на экспорт в страны ЕС;
 - системе контроля импорта из других стран;
 - системе сертификации продукции, предназначенной на экспорт в ЕС.

В-третьих, НКО заполняет вопросник, представляет программу контроля за остатками вредных веществ и копии актов национального законодательства, применимых к соответствующему виду животных/продуктов.

На практике процедура получения специального разрешения затягивается на годы в силу сложности вопросников, длительности их изучения Комиссией ЕС, неоднократного направления на доработку, большого количества стран, желающих получить доступ на рынок ЕС, невысокой пропускной способности Генерального директората охраны здоровья и защиты прав потребителей (SANCO) по обработке предоставляемых третьими странами вопросников.

В-четвертых, двусторонние контакты НКО и Комиссии ЕС для доработки и устранения возможных замечаний по представленным документам.

В-пятых, если Комиссия ЕС удовлетворена представленной информацией, организуется визит экспертов Офиса по продовольствию и ветеринарии в страну с целью оценки существующей в ней системы санитарного контроля по данному виду животных/продукции (не для всех видов животных/продукции).

В-шестых, по итогам визита эксперты Комиссии ЕС готовят отчет о возможности включения этой страны в список государств, которые могут экспортировать данный вид продукции в ЕС. Копии отчета направляются НКО соответствующим службам Комиссии ЕС (SANCO), Парламента ЕС, странам ЕС.

В-седьмых, по итогам миссии устраняются выявленные недостатки, Комиссия ЕС готовит проект законодательных актов, чтобы: утвердить программу контроля за остатками вредных веществ; добавить страну в список третьих стран, которые могут экспортировать данный вид продукции в ЕС; разработать процедуру сертификации с учетом санитарного состояния страны; утвердить список одобренных учреждений.

В-восьмых, данные законодательные акты утверждаются Комиссией ЕС и публикуются после получения положительного решения Постоянного комитета ЕС по продовольственной цепи и здоровью животных (принимается путем голосования стран ЕС квалифицированным большинством).

Импорт в ЕС живых животных и продукции животного происхождения подпадает под действие мер тарифного регулирования, существующих в рамках общей сельскохозяйственной политики и общей внешнеторговой политики. Помимо тарифных регуляторов рынок животных/продуктов ЕС защищен

различными мерами нетарифной природы — квотированием, лицензированием, техническими барьерами, в том числе санитарно-ветеринарными нормами.

Для получения доступа на рынок ЕС товар третьей страны должен соответствовать многочисленным нормам и стандартам продовольственного законодательства ЕС. Документальным подтверждением такого соответствия является внесение третьей страны в список стран, из которых разрешается импорт живых животных и продуктов животного происхождения в ЕС. Решение о включении в список принимается Комиссией ЕС по результатам работы, проведенной третьей страной в рамках процедуры получения разрешения на экспорт в ЕС живых животных и продуктов животного происхождения.

Таким образом, по мере развития торговых отношений Республики Беларусь с ЕС становится очевидным искусственное ограничение в виде отсутствия разрешения на экспорт живых животных и продукции животного происхождения. Тем не менее, необходимость его получения обусловлена не только данным внешним фактором, но и рядом внутренних факторов: важность выхода на новые рынки сбыта, включая рынки ЕС, пополнения валютных поступлений страны, повышение конкурентоспособности белорусской продукции, в том числе за счет перехода на европейские стандарты, что особенно актуально в преддверии вступления Беларуси в ВТО.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. *Стельмак, М.* Войдут ли наши молочные реки в европейские берега? / М. Стельмак // Экон. газ. — 2007. — 10 авг.
2. Eur-Lex. The access to the European Union Law [Electronic resource]. — 2008. — Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>. — Date of access: 18.06. 2008.
3. EU import conditions for seafood and other fishery products / European Commission, Health and Consumer Protection Directorate-General. — Brussels: European Commission, 2008.
4. Prospects for agricultural markets and income 2005–2012 / European Commission Directorate-General for Agriculture. — Brussels: European Commission, 2005.
5. The Integrated Tariff of the European Communities (TARIC) // European Commission. Taxation and customs union. Databases [Electronic resource]. — 2008. — Mode of access: http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds/tarhome_en.htm. — Date of access: 10.06. 2008.
6. European Food Safety Authority (EFSA) [Electronic resource]. — 2008. — Mode of access: <http://www.efsa.europa.eu/en.html>. — Date of access: 11.06. 2008.
7. Системы обеспечения продовольственной безопасности и охраны здоровья сельскохозяйственных животных и растений в странах СНГ, завершающих процесс перехода к рыночной экономике // The World Bank [Electronic resource]. — 2007. — Mode of access: http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/335807-1194987153844/Food_Safety_Russian_web.pdf. — Date of access: 15.06. 2008.
8. Europe's trade defense instruments in a changing global economy // European Commission [Electronic resource]. — 2006. — Mode of access: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/131477.htm>. — Date of access: 17.06. 2008.
9. White Paper on food safety. COM (1999) 719 final // Europe [Electronic resource]. — 2000. — Mode of access: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l32041.htm>. — Date of access: 17.06. 2008.
10. Regulation (EC) □ 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 // Official Journal of the EU. — 2002. — Vol. 45. — L 31.
11. Council Directive 97/78/EC of 18 December 1997 laying down the principles governing the organization of veterinary checks on products entering the Community from third countries // Official Journal of the EU. — 1998. — Vol. 41. — L 24.
12. Council Directive 2002/99/EC of 16 December 2002 laying down the animal health rules governing the production, processing, distribution and introduction of products of animal origin for human consumption // Official Journal of the EU. — 2003. — Vol. 46. — L 18.
13. Regulation (EC) □ 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs // Official Journal of the EU. — 2004. — Vol. 47. — L 139.
14. Corrigendum to Regulation (EC) □ 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organization of official controls on products of animal origin intended for human consumption (OJ L 139, 30.4.2004) // Official Journal of the EU. — 2004. — Vol. 47. — L 226.
15. General guidance for third country authorities on the procedures to be followed when importing live animals and animal products into the European Union / European Commission Health and Consumer Protection Directorate-General, Directorate F-Food and Veterinary Office. — Brussels: European Commission, 2003.