

ВОПРОСЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В рамках отраслевой выставки состоялось **собрание членов Союза комбикормщиков**. Исполнительный директор **Татьяна Степина** ознакомила участников собрания с итогами работы союза, в том числе в области нормативно-правового регулирования.

Важным для комбикормовой отрасли остается *работа над «многострадальным» проектом технического регламента Евразийского экономического союза «О безопасности кормов и кормовых добавок»*. В феврале 2016 г. Евразийская экономическая комиссия для обсуждения направила в Минсельхоз России последнюю редакцию этого проекта. После ряда совещаний была выработана единая позиция российской стороны, хотя, как оказалось, найти общее решение по ряду терминов объектов регулирования и их определений было непросто. «Союзу комбикормщиков приходилось отстаивать свою позицию, отличную от позиции других профильных союзов. Отличие состояло в том, что мы настаивали на необходимости адаптировать термины и определения объектов регулирования под российское производство, а не включать в проект технического регламента дословный перевод определений из директивы ЕС. Мы, безусловно, за гармонизацию терминов и определений с директивами ЕС, но в разумных пределах. Например, к кормам отнесли все продукты и вещества, которые предназначены для кормления животных, в том числе кормовые добавки. Наши эксперты при обсуждении проекта аргументировали свою позицию, основываясь на нормативных документах и практическом опыте, — отметила Т. Степина. — Они предложили применять привычный для комбикормовой отрасли термин «комбикормовая продукция», представили структурную схему объектов регулирования и форм оценки соответствия». Было предложено к объектам регулирования отнести кормовые добавки, кормовые материалы (переработанные и не переработанные) и комбикормовую продукцию (премиксы, концентраты (БВМК), комбикорма, кормовые смеси). Отсюда явно следует, что премиксы и концентраты — это не кормовые добавки, а продукция, изготовленная из кормовых добавок и кормовых материалов, которая подлежит декларированию соответствия. «Минсельхоз принял нашу позицию, что и было отражено в предложениях российской стороны, направленных в ЕЭК», — подчеркнула исполнительный директор.

В сентябре 2016 г. в ЕЭК состоялось совещание о направлении проекта технического регламента на внутренне-государственное согласование. На совещании был принят новый термин «кормовая продукция», к которой отнесли корма (кормовые материалы и комбикормовая продукция)

и кормовые добавки, а также сырье и продукты переработки пищевой промышленности (которые в свою очередь могут быть и кормами и сырьем). По предложению киргизских коллег было принято решение изложить в проекте документа ЕЭК «Правила регулирования обращения кормовых добавок на таможенной территории ЕврАзЭС» нормы, определяющие процедуру государственной регистрации и обращения кормовых добавок на таможенной территории. Однако белорусская сторона продолжает настаивать на отнесении премиксов и кормовых концентратов к кормовым добавкам, а также на исключении термина «кормовые материалы». Сейчас проект технического регламента находится у разработчика — в Минсельхозе Республики Казахстан — на доработке.

В настоящее время не утвержден документ, отменяющий государственную регистрацию премиксов и концентратов. По-прежнему сохраняет свое незаконное действие в отношении регистрации премиксов и БВМК приказ Минсельхоза России от 1 апреля 2005 г. №48 «Об утверждении Правил государственной регистрации лекарственных средств для животных и кормовых добавок», поскольку они таковыми не являются. О необходимости его отмены было указано в письме Министра России от 8 июля 2013 г. №01/60996-АК, а также в заключении Минэкономразвития России об экспертизе приказа №48 о наличии положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской деятельности (письмо от 20 мая 2013 г. №9921-ОФ/Д26и). В Минсельхозе России уже несколько лет разрабатывается проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка государственной регистрации кормовых добавок для животных». После ряда совещаний в прошлом году было выработано общее решение Минсельхоза и бизнес-сообщества о том, что премиксы, БВМК и АВМК, произведенные из зарегистрированных кормовых добавок, не подлежат государственной регистрации. Однако в очередной раз проект Постановления о государственной регистрации кормовых добавок вернули в Минсельхоз на доработку, которая произошла следующим образом: в целях обеспечения данного регулирования премиксы и БВМК назвали кормовыми добавками. «И вся процедура согласования опять пошла по новому кругу, — с огорчением констатировала Т. Степина. — Мы представили свои замечания о том, что принятие докумен-

та в такой редакции не решит, а создаст дополнительную проблему. Учитывая существующую правоприменительную практику регистрации премиксов и БВМК (АВМК) как новых комбинаций зарегистрированных ранее добавок, нельзя исключать из проекта нормативно-правового акта эти продукты, поскольку они останутся вне правового поля. Также не ясно, каким документом будет регулироваться обращение премиксов из незарегистрированных кормовых добавок. Но принятное общее решение Минсельхоза и бизнес-сообщества о выводе премиксов, БВМК, АВМК из-под регистрации, отраженное в этом документе, должно остаться». Для решения проблемы необходимо премиксы и БВМК (АВМК) отнести к комбинациям зарегистрированных добавок в целях данного регулирования, а не подводить их под определение кормовых добавок, поскольку они таковыми не являются. Вместе с тем необходимо различать многокомпонентные кормовые добавки (комбинации зарегистрированных добавок), выпускаемые серийно с определенным торговым наименованием постоянного состава для выполнения одной или нескольких функций, и премиксы, БВМК, АВМК (также комбинации добавок) переменного состава, выпускаемые по заданному рецепту из зарегистрированных добавок для конкретного вида животных, предназначенные для производства комбикормов. Выделение именно этой комбинации добавок, то есть премиксов, БВМК и АВМК, как не подлежащей регистрации, позволит решить указанную проблему.

Эксперты Союза комбикормщиков уже давали свои предложения о внесении изменений в решение комиссии Евразийского экономического союза №317 о том, что в Российской Федерации не допускается обращение премиксов, БВМК, АВМК для сельскохозяйственных животных, содержащих не зарегистрированные добавки. Регистрация премиксов без регистрации входящих в их состав добавок не отвечает главному — безопасности здоровья человека и животных. При этом отмечалось, что отечественные производители премиксов используют только зарегистрированные кормовые добавки согласно решению КТС №317. По словам Т. Степиной, есть еще один вариант решения проблемы — дать другое название данному акту, а именно: «Об утверждении Порядка регистрации кормовых добавок для животных, а также продукции, изготовленной с такими добавками», и представить в нем уже согласованные определения терминов «премиксы» и «БВМК (АВМК)» как комбикормовой продукции, не требующей регистрации. Таким образом достигается соответствие названия документа его содержимому.

По итогам состоявшегося в феврале совещания в Минэкономразвития дана отрицательная оценка проекту Постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка государственной регистрации кормовых добавок для животных».

Поднимался на собрании вопрос и о том, что в настоящее время отечественные производители комбикормов

поставлены в крайне жесткие условия из-за возросших требований Россельхознадзора к регистрации продукции, содержащей в своем составе компоненты, полученные с применением генетически модифицированных организмов (ГМО). В рамках мониторинга, который проводит Россельхознадзор, по изучению воздействия на человека и окружающую среду ГМ-продукции произошло изменение правоприменительной практики в отношении отечественных комбикормов и концентратов. Региональными управлениями игнорируется тот факт, что указанные компоненты уже были зарегистрированы и внесены в реестр зарегистрированных кормов, полученных из ГМО, а российские производители комбикормов используют в своем производстве только разрешенные к обращению ГМ-компоненты. Важно отметить, что данное требование появилось впервые, несмотря на отсутствие каких-либо изменений в действующем регулировании регистрации и оборота кормов, содержащих ГМ-компоненты.

Требование государственной регистрации кормов, содержащих ГМ-компоненты, регулируется Постановлением Правительства РФ от 18 января 2002 г. №26 «О государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов». Однако данное постановление не рассматривает случаи, когда корма изготовлены с использованием ранее зарегистрированных в Российской Федерации и разрешенных к применению ГМ-компонентов. Сложившаяся правовая неопределенность была ликвидирована в новых «Правилах государственной регистрации ГМО, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащих такие организмы», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2013 г. N839 «О государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащих такие организмы». Согласно пункту 2 правил: «Не подлежит государственной регистрации продукция, полученная путем комбинации, обработки или переработки зарегистрированной продукции, содержащей модифицированные организмы, если такая обработка и переработка не приводит к изменению генетического материала продукции». Однако указанные правила вступают в силу только с июля 2017 г.

Тем не менее, на производителей комбикормов налагаются административные взыскания с выплатами штрафов уже до 100 тыс. руб. Продукция, произведенная с использованием зарегистрированных ГМ-компонентов и задекларированная в установленном порядке, но не зарегистрированная повторно, изымается из обращения, при этом срываются сроки поставки кормов потребителям. Союз комбикормщиков дважды обращался с письмом в Минсельхоз России с просьбой разъяснить причину из-

менений правоприменительной практики, ужесточения требований, но ответ пока не получен.

По логике Россельхознадзора как ГМ-сырец (в частности, соевый шрот), так и все дальнейшие его комбинации с другими вводимыми в комбикорм или БВМК компонентами подлежат регистрации. Таким образом, предприятие, которое импортировало соевый шрот, полученный из трансгенной сои, и произвело из него комбикорм или кормовой концентрат, предназначенный для выпуска в обращение, вынужден регистрировать этот продукт трижды: сначала как соевый шрот, затем в составе БВМК, а при вводе этого БВМК в комбикорм — в составе комбикорма. Новое требование представляется явно избыточным. Абсурдность регистрации каждого вида комбикормовой продукции, произведенной путем смешивания уже зарегистрированных ГМ-компонентов, очевидна. Не может являться решением и полный отказ от ГМ-компонентов. Отрасль уже столкнулась с дальнейшим ростом цен на соевый шрот из-за ограничений ввоза ГМ-сои. Важным событием на рынке соевого шрота стало ограничение импорта в Россию, что привело к фактически полной остановке поставок важнейшего компонента для комбикормов. Так, за первые три месяца сезона импорт сои составил 13,6 тыс. т, тогда как в прошлые годы за аналогичный период ввезли 115–120 тыс. т.

За последние десять лет производство сои в России увеличилось более чем в 3 раза, достигнув в 2016 г. 3,2 млн т. Но спрос на продукцию переработки сои с каждым годом растет, и чтобы его удовлетворить, импортируется около 2 млн т сои, которая на 90% трансгенная. По итогам сезона-2015/16 емкость российского рынка сои составила 4,8–4,9 млн т, из них на переработку ушло примерно 4 млн т, на экспорт — 500 тыс. т, на семена — 300 тыс. т. Учитывая недостаточное производство высокопroteиновой сои, связанное в первую очередь с климатическими условиями, практически все производители комбикормов зависят от ее импорта. Согласно официальным статистическим данным годовая потребность в соевом шроте составляет около 3,2 млн т, из которых более 55% вырабатывается в России из импортных соевых бобов, большей частью ГМ-линий. При этом уже сейчас не генетически модифицированный соевый шрот дороже на 100–140 долл. США на тонну. Мировое производство сои без использования генной инженерии составляет всего около 17% и не более 1–2% сертифицировано соответствующим образом. Массовый переход российских производителей на шрот, полученный из не трансгенной сои, приведет к значительному росту цен на эту продукцию на мировом рынке и дальнейшему росту цен на корма в Российской Федерации.

В ближайшие пять лет полностью перейти на сырье без ГМО для российского производства комбикормов не представляется возможным по ряду причин, среди которых на первом месте недостаточный объем внутреннего производства сои, а также нерентабельное использование только отечественного сырья из-за низкого уровня в

нем протеина, высокой себестоимости, сезонности производства. И к тому же 83% всего мирового производства сои — это линии ГМО.

В настоящее время в странах Южной Америки массово культивируются гибридные линии ГМ-сои (стеки) с двумя и более новыми или комбинированными признаками. Эти растения имеют уникальное сочетание двух генетически сконструированных черт: они устойчивы к насекомым вредителям, так как вырабатывают инсектицидный токсин Bt, и устойчивы к гербициду глифосату, широко известному под торговым названием Roundup. Несмотря на то что гибридная линия MON87701xMON89788 разрешена для использования в пищу и в корм во многих странах мира, оценка риска ее использования проводилась только на уровне документального контроля, а также исходя из того, что отдельные линии MON87701 и MON89788 разрешены для использования стеков.

Такие ГМ-культуры потенциально могут присутствовать на рынке и оставаться неидентифицированными в рамках контроля за оборотом ГМО. Процедура лабораторного выявления ГМО с комбинированными признаками зависит от способа их получения. Трансформационные и молекулярные стеки считаются новыми ГМО, поэтому методы лабораторного выявления для них разрабатывают в соответствии со сложившимся порядком. Лабораторное выявление гибридных стеков наиболее сложно, так как идентифицировать такой продукт нельзя: результаты ПЦР-анализа указывают на наличие двух (и более) линий ГМО, как если бы это была их смесь. Методически возможно однозначно идентифицировать гибридную ГМ-линию растения (стек) только при тестировании отдельных бобов. Таким образом, контроль за обращением гибридных стеков в смешанных продуктах возможен на основании экспертизы документации. В настоящее время ни один из стеков, существующих и разрешенных в мире, не зарегистрирован в Российской Федерации для использования в корм животным.

Анализ реестра кормов с ГМ-компонентами показал, что в 2016 г. регистрацию прошли только два ГМ-продукта (зерно ГМО кукурузы линии MIR162 и зерно ГМО кукурузы линии Bt11, Syngenta Crop Protection AG, Швейцария). Ни один комбикорм или добавка, содержащие источники ГМО, в 2016 г. не были зарегистрированы, хотя и подавались заявки. При этом субъектовые управления Россельхознадзора продолжают штрафовать комбикормовые предприятия за незарегистрированные комбикорма, в которых обнаруживается зарегистрированный ГМ-соевый шрот, а также соевый шрот незаявленных линий ГМО. Но это вопрос контроля ГМО при ввозе. Комбикормовые предприятия покупают разрешенный для производства комбикормов соевый шрот.

Российские производители кормов считают, что использование источников ГМО и продуктов их переработки должно проводиться под постоянным контролем государственных органов. Необходимо осуществлять долговре-

менный мониторинг результатов использования этих продуктов и оценку влияния на здоровье человека, животных и окружающую среду.

Вопрос отмены регистрации комбикормов, содержащих ГМ-компоненты, Союз комбикормщиков выносил на заседание Комитета по развитию агропромышленного комплекса ТПП РФ, после чего было подготовлено обращение в Правительство РФ за подписью президента ТПП РФ С.Н. Катырина с целью ускорить введение в действие пункта 2 Правил. Возможно, в ожидании ответа наступит июль 2017 г., когда документ будет иметь юридическую силу, и отечественные производители комбикормов не будут «вступать в противоречие с законом».

С 1 января 2017 г. применяется новая редакция *Перечня кодов видов продовольственных товаров в соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10% при реализации*. По неизвестным причинам комбикормовая продукция не была включена в этот перечень. После обращения Союза комбикормщиков в Министерство сельского хозяйства РФ была внесена поправка в данный документ и комбикормовая продукция согласно Перечню также облагается налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10% при реализации.

10 января вступил в силу приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 27.12.2016 г. №589 «Об утверждении ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме и порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов на бумажных носителях». Оформление ВСД на продукцию животного происхождения, на которую уполномоченные лица организаций, являющихся производителями подконтрольных товаров и (или) участниками оборота подконтрольных товаров, могут оформлять ветеринарные сопроводительные документы, и включенную в перечень, утвержденный приказом Минсельхоза России от 18 декабря 2015 г. №646, могут осуществлять уполномоченные лица организаций, являющихся производителями и (или) участниками оборота подконтрольных товаров. При этом остается непонятным, как будет происходить отметка «выпуск разрешен» при железнодорожной отгрузке (за разъяснением союз письменно обратился в Россельхознадзор). При оформлении ВСД в электронной форме лица, органы контроля не вправе требовать от владельца подконтрольного товара предъявления ВСД на бумажном носителе. При этом владелец подконтрольного товара обязан по своему выбору или представить номер электронного ВСД, оформленного на подконтрольный товар, или предъявить соответствующий этому ВСД двумерный матричный штриховой код, сформированный ФГИС, или представить распечатку формы для печати оформленного в электронной форме ВСД.

Союз комбикормщиков принимал участие в совещании с полномочным представителем по ситуационному анализу в АПК, где поднимал вопрос о карантинном фитосанитарном контроле в отношении гранулированных комбикормов. Такие корма относятся к продукции низкого фитосанитарного уровня, поскольку технология их производства позволяет лишать жизнеспособности семена карантинных растений. Однако методики для проведения анализа фитосанитарного риска, как того требует Федеральный закон от 21.07.2014 г. N206-ФЗ «О карантине растений», нет. По оценкам экспертов союза, затраты отдельно взятой компании на выполнение фитосанитарных требований при перевозке гранулированных кормов составляют до 9 млн руб. в год, что ведет к удорожанию кормов и животноводческой продукции. Отсутствие научного обоснования включения каждого из видов продукции в перечень подкарантинной продукции без указания видов карантинных объектов необоснованно расширяет сферу применения закона и полномочия контролирующих органов, что значительно повышает административную нагрузку на субъекты предпринимательства, увеличивая их финансовые, временные и административные издержки.

Существующая практика контролирующих органов ставит в неравные условия российских производителей гранулированных комбикормов и импортеров, ввозящих аналогичную продукцию из других стран, включая страны Евразийского союза, так как согласно решению Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 г. №318 оформление карантинных сертификатов требуется только на не гранулированную продукцию. В связи с этим отраслевой союз обращался в Минсельхоз России с предложением ускорить доработку перечня подкарантинной продукции, подлежащей карантинной сертификации, согласно распоряжению Правительства РФ от 23.10.2010 г. №1838-р. При этом необходимо провести научно обоснованный анализ фитосанитарного риска и учет оценки результата фитосанитарных рисков; учесть градацию подкарантинной продукции по степени фитосанитарного риска и установить различные фитосанитарные требования к продукции с высоким и низким рисками; указать карантинные объекты, которыми соответствующий вид продукции может быть заражен (засорен), и необходимые и достаточные способы выявления такого засорения; перечень подкарантинной продукции привести в соответствие с решением Комиссии ТС №318 с исключением из перечня гранулированных кормов.

Предложение Союза комбикормщиков было включено в перечень вопросов, связанных с ликвидацией нарушений прав предпринимателей в сфере сельского хозяйства и переработки сельскохозяйственной продукции, и направлено для рассмотрения в Правительство РФ. В настоящее время Министерство сельского хозяйства РФ готовит поправки в этот документ. В то же время разработан проект приказа «О порядке ведения реестра подкарантинных объектов, на которых используются технологии, обеспечивающие

лишение карантинных объектов жизнеспособности». По мнению Союза комбикормщиков, предлагаемый приказ создаст искусственные административные барьеры для включения предприятий в Реестр. Это приведет к сокращению количества предприятий, которые могут приобретать и использовать зерно, потенциально зараженное карантинными объектами, так как даже наличие по факту необходимых технологий лишения жизнеспособности не сможет быть подтверждено документально. В проекте приказа отсутствуют четкие требования к оборудованию и параметрам, обеспечивающим лишение карантинных объектов жизнеспособности, а также однозначный и ограниченный перечень документов для предоставления в Россельхознадзор, что создает правовую неопределенность. Таким образом, проект приказа нуждается в доработке.

Надеемся, что Союз комбикормщиков предоставит журналу для публикации ответы соответствующих служб.

Два других вопроса, в решении которых участвовал отраслевой союз, связан с нормативами по содержанию мышьяка в рыбной муке и цинка в готовых кормах.

Производители комбикормов, закупая на внутреннем рынке рыбную муку, исследованную на содержание тяжелых металлов (в частности, мышьяка) и соответствующую ветеринарно-санитарным требованиям, сталкиваются на практике с тем, что при дополнительных исследованиях, проводимых ветеринарной службой в рамках мониторинга, возникают разногласия. Так, хранящаяся на складе комбикормового предприятия рыбная мука, исследованная по ГОСТ Р 51766-2001 «Сырье и продукты пищевые. Атомно-абсорбционный метод определения мышьяка» и ГОСТ Р 55447-2013 «Корма, комбикорма, комбикормовое сырье. Определение содержания кадмия, свинца, мышьяка, ртути, хрома, олова методом атомно-абсорбционной спектроскопии», соответствует нормативам по содержанию мышьяка, то есть предъявить претензию к поставщику в этом случае производитель корма не может, но и использовать эту партию товара в производстве также не может, поскольку наложен запрет ветеринарными службами. Он основан на протоколах испытаний ВГНКИ, который применяет разработанный им метод определения содержания мышьяка (в органической и неорганической форме) в рыбной муке. Очевидно, эти разногласия должны решаться применением единообразных методов анализа. С этим во-

просом союз письменно обратился в Минсельхоз России; решение в стадии разработки.

Кроме того, жесткие нормы по содержанию мышьяка в рыбной муке, по мнению экспертов союза, создают барьер в ее обращении на кормовом рынке в условиях дефицита белка, что приводит к срывам в поставках комбикорма. Союз комбикормщиков обратился с письменной просьбой в Минсельхоз поставить вопрос перед ЕЭК о гармонизации МДУ мышьяка в рыбной муке с требованиями ЕС — не более 25 мг/кг общего мышьяка, в том числе в форме неорганических соединений не более 2 мг/кг, а также об изменении МДУ мышьяка в комбикормах. МДУ мышьяка в рыбной муке Россельхознадзор предлагает внести в проект Технического регламента «О безопасности кормов и кормовых добавок». Но, прежде всего, необходимо разработать методику определения мышьяка в комбикормах и принять МДУ мышьяка в органической и неорганической форме. В противном случае показатели безопасности комбикорма по мышьяку не будут соответствовать нормам.

Что касается цинка, то его содержание в кормах не регламентируется ГОСТами на комбикорма. Оно регулируется требованиями клиентов, обусловленными необходимым уровнем данного элемента в соответствии с рекомендациями селекционных компаний: оптимальный уровень цинка, необходимый для полноценного развития молодняка птицы в возрасте от 0 до 42 дней, должен составлять в 1 кг корма от 110 мг до 160 мг. Однако Россельхознадзор запрещает обращение комбикормов и премиксов с таким уровнем цинка в соответствии с действующими в нашей стране требованиями нормативного документа №123-4/281-8-87 «Временный максимально-допустимый уровень (МДУ) содержания некоторых химических элементов и госспола в кормах для сельскохозяйственных животных и кормовых добавках», ограничивающего содержание цинка для птицы на уровне не более 100 мг/кг. Этим же документом вынуждены руководствоваться производители комбикормов при оформлении декларации о соответствии. В руководстве по оптимизации рецептов для сельскохозяйственной птицы, изданном ВНИТИП и ВНИИКП в 2014 г., рекомендовано не более 70 мг цинка в 1 кг корма.

С этим вопросом союз обратился к ведущим ученым для выработки общего решения, чтобы затем выйти с предложением в Минсельхоз России. ■



После подготовки номера к печати от Союза комбикормщиков пришло следующее сообщение. В Минсельхоз России поступило из Евразийской экономической комиссии письмо от 14 февраля 2017 г. №ВК-330/16 с последней редакцией проекта Технического регламента ЕАЭС «О безопасности кормов и кормовых добавок».

Изучение данной редакции экспертами союза показало, что разработчиком не были рассмотрены и учтены предложения и замечания Минсельхоза России, согласованные с отраслевыми союзами и ассоциациями России и направленные в ЕЭК (письмо от 20.07.2016 г. №ДХ-21-26/7968). В связи с этим отраслевые союзы обратились в ЕЭК с просьбой проанализировать причину сложившейся ситуации и рекомендовать разработчику проекта ТР рассмотреть предложения и замечания рабочей группы от Российской Федерации.