

# ОБЩАЯ ПРОГРАММА ЦАРЭС ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИИ САНИТАРНЫХ И ФИТОСАНИТАРНЫХ МЕР ДЛЯ ТОРГОВЛИ



# ОБЩАЯ ПРОГРАММА ЦАРЭС ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИИ САНИТАРНЫХ И ФИТОСАНИТАРНЫХ МЕР ДЛЯ ТОРГОВЛИ

**«Более безопасные пищевые продукты, более эффективная торговля.** Мы приветствовали инициативу по укреплению сотрудничества в области санитарных и фитосанитарных мер (СФС) в дополнение к мерам по содействию торговле, связанным с таможенной. Мы призвали высокопоставленных официальных лиц реализовать общую программу для содействия требуемых улучшениям и реформам в области модернизации мер СФС в соответствии с международными стандартами, в интересах содействия более безопасной торговле».

— Совместное заявление министров, 14-я Министерская конференция  
по Центральноазиатскому региональному экономическому сотрудничеству,  
Улан-Батор, Монголия, 25 сентября 2015 г.





# Сокращения

- АБР – Азиатский банк развития
- ЦАРЭС – Центральноазиатское региональное экономическое сотрудничество (Программа)
- ЕСОЗР – Европейско-средиземноморская организация по защите растений
- ЕС – Европейский Союз
- ФАО – Организация ООН по продовольствию и сельскому хозяйству
- ВВП – валовой внутренний продукт
- ГОСТ – (Набор) Государственные стандарты (бывшего Советского Союза Социалистических Республик)
- ХАССП – Анализ рисков и критические контрольные точки
- МЭБ – Международное эпизоотическое бюро (Office International des Epizooties)
- АРВО – анализа рисков вредных организмов
- КНР – Китайская Народная Республика
- СФС – санитарные и фитосанитарные
- ВТО – Всемирная торговая организация



# Общая программа ЦАРЭС для модернизации санитарных и фитосанитарных мер для торговли

## А. Основная информация и обоснование

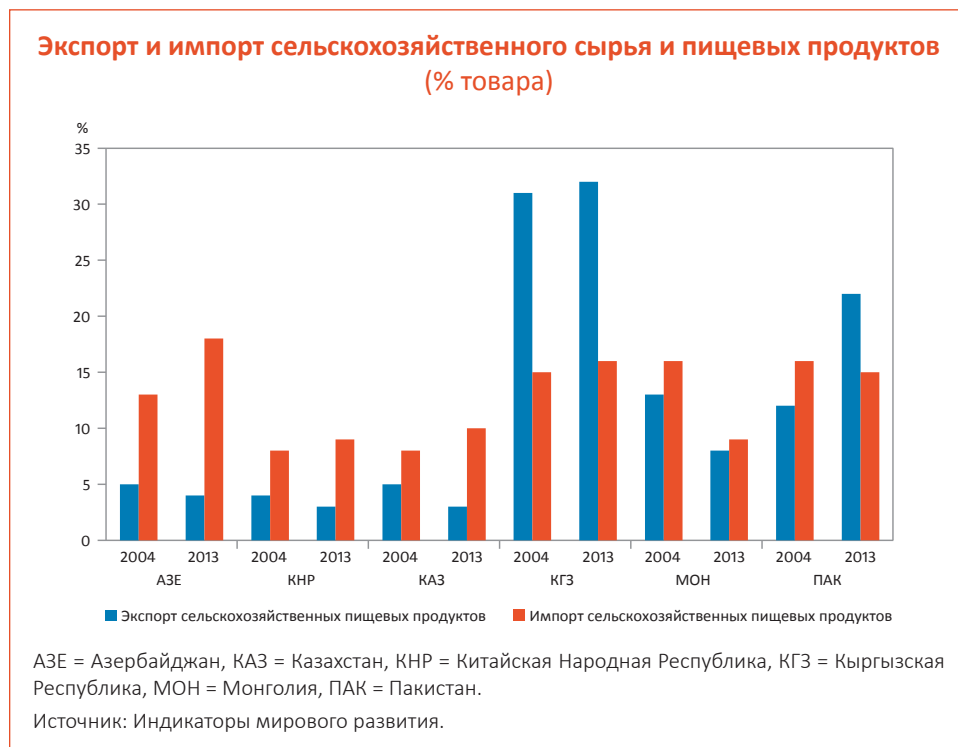
1. Инициатива по реформе и модернизации санитарных и фитосанитарных (СФС) мер представляет собой часть осуществляемой программы по интегрированному содействию торговле и торговой политике Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС). Стратегия ЦАРЭС по транспорту и содействию торговле до 2020 года поддерживает эту региональную инициативу с целью гармонизации и модернизации СФС мер для содействия торговле сельскохозяйственными и продовольственными продуктами в рамках и за пределами ЦАРЭС. Аналогично этому Стратегический план действий по торговой политике ЦАРЭС на 2013-2017 гг. Нацелен на переход к СФС мерам, соответствующим требованиям Всемирной торговой организации (ВТО) и риск-ориентированным международным стандартам, чтобы свратить воздействие нетарифных мер, препятствующих торговле. Вклад сельскохозяйственного сектора составляет 28% от ВВП стран ЦАРЭС.<sup>1</sup> Однако, за исключением Пакистана и Таджикистана, в 2013 году произошло значительное снижение добавленной стоимости сектора в ВВП стран ЦАРЭС по сравнению с 2004 годом.<sup>2</sup> Экспорт сельскохозяйственного сырья и продовольственных продуктов стран ЦАРЭС (т.е. Азербайджана, Китайской Народной Республики (КНР), Казахстана и значительно в Монголии) сократился в 2013 году по сравнению с 2004 годом, в то время как импорт в 2013 году увеличился в Азербайджане, КНР, Казахстане и Кыргызской Республике.

2. Торговля сельскохозяйственными и продовольственными продуктами зависит от здоровья животных, растений и безопасного производства пищевых продуктов в стране происхождения. Вспышка конкретной болезни животных или обнаружение вредного организма в экспортирующей стране приведет к запрету или дополнительным требованиям со стороны импортирующей страны. Необходимы СФС меры, чтобы контролировать эти угрозы и их отрицательные воздействия на торговлю сельскохозяйственными и пищевыми продуктами.

3. Соглашение ВТО по применению СФС мер позволяет странам-членам защищать здоровье людей и сельскохозяйственное здоровье (animal здоровье животных и здоровье растений) от рисков опасностей, связанных с трансграничной торговлей сельскохозяйственными продуктами и пищевыми продуктами, одновременно избегая

<sup>1</sup> На основе среднего 10-летнего (2004–2013 гг.) показателя добавленная стоимость сельского хозяйства как % от ВВП для стран ЦАРЭС: АфГ- 28%; АЗЕ- 7%; КНР- 11%; КАЗ- 6%; КГЗ- 25%; МОН- 19%; ПАК- 24%; ТАД- 27%; ТКМ- 16% (2003–2012 гг.); и УЗБ- 23%. Источник: Индикаторы мирового развития Всемирного банка (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>).

<sup>2</sup> Сокращение добавленной стоимости сельского хозяйства как % от ВВП в 2013 году по сравнению с 2004 годом: АфГ, АЗЕ и МОН- 6%; КНР и КАЗ- 3%; КГЗ- 16%; ТКМ- 5%; и УЗБ- 12%. Источник: там же.



ненужных помех для торговли. СФС меры, если они не основаны на научных принципах (включая анализ рисков) или международных стандартах, могут привести к более высоким мерам, чем необходимо для достижения обоснованного и приемлемого уровня защиты, и, таким образом, могут ограничивать торговлю.

4. Страны ЦАРЭС сталкиваются с серьезными трудностями, создавая СФС меры. Нарращивание потенциала по управлению в области СФС мер требует устойчивых усилий в течение продолжительных периодов времени, а также значительных инвестиций и технической экспертизы. Кроме того, большинство стран ЦАРЭС внедрило все или некоторые стандарты ГОСТ<sup>3</sup> («государственные стандарты» на русском языке), которые представляют собой сложную и устаревшую систему, унаследованную от эпохи Советского Союза, которая не соответствует современным мерам, предусмотренным в Соглашении ВТО по СФС. Чтобы решать эти серьезные трудности, Общая программа ЦАРЭС для модернизации СФС мер для содействия торговли будет: (i) продвигать согласованные реформы и модернизацию в реализации СФС мер, соответствующих международным стандартам, путями, которые содействуют безопасной торговле в рамках региона и за его пределами; и (ii) определит и приоритезирует потребности в инвестициях с целью модернизации СФС мер и их реализации.

<sup>3</sup> ГОСТ или «государственный стандарт», который служит в качестве регулятивной базы для программы сертификации государственной или частной пищевой промышленности в рамках СНГ.



## В. Общая оценка

5. **Регулятивная оценка** для каждой страны-члена ЦАРЭС рассмотрела законодательство, связанное с СФС, и определила пробелы в соблюдении принципов и требований в соответствии с Соглашением ВТО по СФС.<sup>4</sup> Оценка проводилась в контексте того, являлась ли каждая страна членом ВТО или находилась в процессе вступления в ВТО.

6. Регулятивная оценка привела к выводу, что:

- (i) Большинству стран ЦАРЭС необходимо сформулировать комплексные национальные стратегии для внедрения и/или реализации СФС мер в соответствии с международными стандартами. Отсутствие национальной стратегии приводит к фрагментированным интервенциям и отсутствию последовательности национальных институциональных механизмов. Важно, чтобы СФС меры удовлетворяли административные и процедурные требования Соглашения ВТО по СФС (Статья 8/Приложение С) и были научно обоснованы и ориентированы на риски (Статьи 2 и 5).<sup>5</sup>
- (ii) **Здоровье растений.** Хотя фундаментальные реформы первичных законов о здоровье растений с целью приведения их в соответствие с Международной конвенцией по карантину и защите растений и Соглашением ВТО по СФС были предприняты большинством стран, основным барьером для торговли является отсутствие правил и положений для реализации Международных стандартов для фитосанитарных мер в рамках Международной конвенции по карантину и защите растений. Законодательное и административное разделение между карантинном растений и внутренней защитой растений, что является типичным в центрально-азиатских странах, также подрывает применение связанных СФС мер.
- (iii) Из-за отсутствия экспертизы в области анализа рисков вредных организмов (АРВО), отсутствия диагностического потенциала; и потенциально большого числа вредных организмов, требующих рассмотрения, многие страны ЦАРЭС не подготовили точных, обоснованных перечней карантинных вредных организмов и регулируемых некарантинных вредных организмов. Без наличия этих перечней, нельзя будет составить основанные на рисках

<sup>4</sup> В соответствии с международными стандартами, разработанными: Организацией по продовольствию и сельскому хозяйству (ФАО) Организации Объединенных Наций, Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и Комиссией Кодекса Алиментарииуса для безопасности пищевых продуктов; Всемирной организацией по здоровью животных (МЭБ, Международное эпизоотическое бюро) для здоровья животных; и Международной конвенцией ФАО по карантину и защите растений (МККЗР) для здоровья растений.

<sup>5</sup> КНР находится на относительно продвинутом этапе реализации принципов и стандартов СФС в своей регулятивной базе и процессах; Казахстан, Кыргызская Республика, Монголия и Таджикистан как минимум официально включили принципы Соглашения СФС в свое первичное законодательство; в то время как Афганистан, Азербайджан, Туркменистан и Узбекистан достигли ограниченного прогресса в согласовании положений и систем с требованиями СФС ВТО.

фитосанитарные требования к импорту и, соответственно, требования по проверке и тестированию могут рассматриваться как торговые барьеры, потому что они не будут научно оправданы. Предварительным условием для этого является регионально координируемые программы по надзору за карантинными вредными организмами.

- (iv) **Здоровье животных.** Несмотря на многочисленные поправки, внесенные в ветеринарное законодательство за последние годы, большинство стран-членов ЦАРЭС все еще отстают от других стран в создании приемлемого уровня защиты<sup>6</sup> от внешних и внутренних рисков для здоровья животных и ветеринарного здравоохранения.<sup>7</sup> Их законодательная база в широком смысле соответствует общим принципам ветеринарного контроля Международной организации по здоровью животных (МЭБ), но они не могут эффективно исполняться из-за отсутствия реализующих правил и положений; противоречий с гражданскими, уголовными, административными и другими национальными законодательными актами; и отсутствия важных определений и положений для защиты здоровья животных, благополучия животных, общественного здравоохранения и безопасности пищевых продуктов в области внутренней и внешней торговли. Эти технические недостатки могут подорвать эффективность мер, осуществляемых национальными ветеринарными службами для защиты от внутренних рисков в стране, а также от внешних рисков на границе.
- (v) Ситуация со здоровьем животных в регионе ЦАРЭС в целом плохая и неблагоприятно влияет на торговлю живыми животными и животными продуктами. Широкий диапазон инфекционных болезней животных являются эндемичными в рамках региона. Широкое распространение этих болезней животных и зоонозов<sup>8</sup> означает, что ветеринарные службы сталкиваются с трудностями при реагировании на изменяющиеся риски со стороны болезней животных.
- (vi) **Безопасность пищевых продуктов.** Тестирование готовых продуктов в соответствии с детальными предписывающими требованиями ГОСТ все еще широко применимо в странах ЦАРЭС, что делает проверки импорта более сложным, чем это необходимо. Международно признанная система Анализа рисков и критических контрольных точек (ХАССП) – это система, основанная на процессах для минимизации риска возникновения опасностей в пищевой

---

<sup>6</sup> Приемлемый уровень защиты определен ФАО и ВОЗ как уровень защиты, который считается приемлемым страной, устанавливающей санитарные меры, чтобы защитить жизнь и/или здоровье в пределах своей территории.

<sup>7</sup> Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) определила ветеринарное здравоохранение как “сумму всех вкладов в физическое, ментальное и социальное благополучие людей посредством понимания и применения ветеринарной науки” (<http://www.who.int/zoonoses/vph/en/>).

<sup>8</sup> Болезни и инфекции, которые обычно естественным путем передаются между позвоночными животными и людьми.

цепи. Проверки, ориентированные на риски, не нашли широкого применения в странах ЦАРЭС, за исключением Монголии.

- (vii) ХАССП основана на рекомендациях Кодекса Алиментариуса.<sup>9</sup> Ни одна из 10 стран ЦАРЭС не подготовила планов ХАССП. ХАССП должна стать обязательной в рамках законодательства как для импортируемых, так и экспортируемых продуктов.

7. **Лабораторная оценка** была проведена для каждой страны ЦАРЭС и охватывала три типа лабораторий: здоровье растений, здоровье животных и безопасность пищевых продуктов. Были подготовлены перечни основного стандартного оборудования и объектов, необходимых для проведения основных тестов и/или определения карантинных вредных организмов, и были проведены оценки лабораторий посредством интервью и посещений на местах. Ниже приводятся общие выводы лабораторной оценки.

- (i) **Лаборатории по здоровью растений.** Возможно за исключением КНР, ни одна из стран ЦАРЭС не имеет минимального потенциала для защиты своих стран от карантинных вредных организмов помимо относительно легко определяемых насекомых и нескольких болезней растений посредством симптомов или морфологии болезнетворных грибов. СФС объекты на границе оборудованы неадекватно и исполняют роль просто пунктов для «проверки и отбора образцов», а не лабораторий.
- (ii) **Лаборатории по здоровью животных.** За исключением нескольких относительно хорошо оборудованных и должным образом организованных лабораторий, расположенных в столицах почти всех стран, большинство ветеринарных лабораторий находятся в плохом состоянии и неспособны осуществлять текущий надзор, раннее выявление болезней животных и зоонозных болезней, и полный надзор и тестирование<sup>10</sup> для болезней, включенных в перечень МЭБ. За исключением КНР и Казахстана, аккредитованных или соответствующих требованиям МЭБ ветеринарных лабораторий в регионе нет.
- (iii) **Лаборатории по безопасности пищевых продуктов.** Эти лаборатории, за исключением в КНР и Казахстане, не имеют рекомендованного стандартного оборудования или процедур, необходимых, чтобы анализировать полные серии химических загрязняющих веществ, которые представляют собой фактические риски для потребителей

<sup>9</sup> Кодекс Алиментариус (пищевой кодекс) обеспечивает международные пищевые стандарты, руководства и коды практики с целью управления безопасностью, качеством и справедливостью международной торговли пищевыми продуктами.

<sup>10</sup> МЭБ различает две категории диагностических тестов: “предписанные” и “альтернативные”. Предписанные тесты требуются в соответствии с Кодексом здоровья земных животных МЭБ для международного перемещения животных и продуктов животного происхождения, и считаются оптимальными для определения статуса здоровья животных. Альтернативные тесты – это те тесты, которые подходят для диагностики болезней в рамках местных обстоятельств, и могут также использоваться при импорте/экспорте животных после двусторонней договоренности.

в соответствии с международными стандартами. Кроме того, ограничения по химическим загрязнителям не гармонизированы с международными стандартами, такими как Кодекс и/или ЕС и применяются устаревшие методы при анализе болезнетворных бактерий, при этом на получение результатов уходит три-четыре дня.

8. Оценка управления пограничными СФС службами привела к выводу, что в то время как многие страны ЦАРЭС начали реформирование и модернизацию пограничных служб и систем, фокус внимания сосредоточен на таможенной службе, в то время как другие службы охватываются несистематически. Необходимо вовлекать соответствующие ведомства, работающие на границе, для обеспечения эффективной и результативной системы управления границами. Конкретные полученные результаты включают:

- (i) Продукты растительного происхождения, в целом, могут оформляться внутри страны. Что касается посадочных материалов, в месте назначения может понадобиться проводить специализированное тестирование или карантин после ввоза. Необходимо осуществлять предварительное информирование о товарном количестве и внедрить должную официальную систему оценки рисков. Небольшое количество товаров растительного происхождения для личного пользования и реальной трансграничной торговли могут подлежать физической проверке.
- (ii) У многих стран ЦАРЭС недостаточно потенциала для предотвращения ввоза болезней животных, включая трансграничные болезни животных, зоонозные болезни и микробиологически или химически загрязненные продукты животного происхождения. В частности, незаконное и неконтролируемое перемещение живых животных и продуктов животного происхождения представляет собой основную угрозу ограничению распространению основных инфекционных болезней, имеющих экономическую важность. Ветеринарный контроль на границе во многих странах характеризуется дублируемыми и/или чрезмерными проверками, задержками и/или неадекватностью общего управления. Эти разрывы делают трансграничную торговлю живыми животными и продуктами животного происхождения затратной с точки зрения времени и расходов и неконкурентной.
- (iii) Имеются многочисленные двухсторонние и многосторонние соглашения, потенциально обеспечивающие основу для сотрудничества по СФС вопросам, но у многих нет механизмов для реализации. Было бы более эффективно использовать гармонизированный подход к этим соглашениям в рамках всего региона ЦАРЭС.

## С. Приоритетные рекомендации и будущие действия

9. Учитывая оценки, приведенные выше, ниже представлен перечень предлагаемых приоритетных действий для дальнейшего сотрудничества. При этом необходимо отметить, что делегаты из 10 стран-членов ЦАРЭС должны обсудить приоритетные действия и инвестиции, связанные с СФС, с их соответствующими Правительствами, чтобы они дополняли национальные стратегии и цели. Скорее всего, осуществление этих действий будет представлять собой среднесрочную - долгосрочную задачу для всего региона ЦАРЭС, но необходимо инициировать действия как можно скорее. В этом случае, может быть уместным принять секторальный подход к модернизации СФС мер.

- (i) Каждой стране необходимо подготовить национальную стратегию, чтобы внедрить и/или реализовать СФС меры в соответствии с международными стандартами. Эти стратегии должны учитывать все элементы системы, т.е. здоровье растений, здоровье животных и безопасность пищевых продуктов, а также инфраструктуру лабораторий и пунктов пересечения границы. Важные инвестиции и регулятивная реформа являются взаимозависимыми и могут функционировать эффективно и результативно только тогда, когда будет создана их связанная и комплексная структура. Успех в достижении целей содействия торговле может быть наиболее эффективно обеспечен посредством рассмотрения всех элементов системы с использованием стратегического и координированного подхода.
- (ii) Установить регулярные консультационные диалоги для обсуждения СФС вопросов на региональном уровне, включая мероприятия в области знаний об экономических выгодах от соблюдения требований в области СФС мер, например, гармонизация и риск-ориентированные системы контроля.

### Здоровье растений

- (i) Увеличить политическую информированность о необходимости реформирования первичного законодательства, выделить юридических экспертов правительства для подготовки и принятия законов и указов по мерам в области здоровья растений; необходимо объединить законы о карантине растений и защите растений, вместе с ответственными институтами, чтобы способствовать лучшему распределению ресурсов.
- (ii) Провести региональные семинары с целью разработки руководств для реализации правил и положений для принятия приоритетных Международных стандартов для фитосанитарных мер, инициировать подачу заявок на вступление в члены в Европейско-

средиземноморской организации по защите растений (ЕСОЗР) для тех, кто еще не является членами, и провести обучение по АРВО.

- (iii) Разработать национальные перечни карантинных и регулируемых некарантинных вредных организмов на основе АРВО с последующей разработкой фитосанитарных требований к импорту. Диагностический потенциал будет нацелен на национальные приоритетные вредные организмы. Национальные приоритетные вредные организмы необходимо объединить, чтобы определить общие требования для оборудования и реактивы, пр.
- (iv) Развивать карантинные объекты в пунктах пересечения границы.
- (v) Создать региональную техническую рабочую группу, чтобы разработать регионально координируемую программу надзора за основными карантинными вредными организмами (здоровье растений). Необходимо разработать единые перечни карантинных вредных организмов и регулируемых некарантинных организмов для ЦАРЭС. Потенциальными партнерами являются ЕСОЗР и Европейский Союз (ЕС), так как многие из этих вредных организмов могут быть карантинными вредными организмами для ЕС. Также необходимо зонирование приоритетов.

#### **Здоровье животных**

- (i) Гармонизировать и реформировать первичное законодательство и разработать реализующие правила и положения, включая принятие определений, используемых в Кодексе о здоровье земных животных и Кодексе о здоровье водных животных МЭБ, когда приемлемо. Важным вопросом является постоянная гармонизация ветеринарного законодательства, особенно с законодательством Евразийским Экономическим Союзом и ЕС. Всем странам ЦАРЭС необходима техническая помощь для гармонизации законодательства, за исключением КНР и Казахстана.
- (ii) Страны ЦАРЭС, за исключением КНР и Казахстана, должны подготовить детальную оценку и инвентаризацию объектов и оборудования лабораторий по здоровью животных, на основе которых можно разработать соответствующую поддержку.
- (iii) Необходимы инвестиции в объекты для разгрузки и погрузки животных на границе и/или помещения для карантина живых животных и хранения продуктов животного происхождения. Инспекторам требуется адекватное оборудование для проверки живых животных и отбора образцов болезнетворного материала.
- (iv) Создать риск-ориентированные категории болезней животных, важных для внутренней и внешней торговли, и риск-ориентированные категории товаров, подлежащих ветеринарному контролю. Для обеспечения здоровья животных необходим унифицированный риск-ориентированный перечень продуктов.

## Безопасность пищевых продуктов

- (i) Каждая страна должна разработать планы и критерии для отбора параметров безопасности пищевых продуктов, подлежащих международной аккредитации.<sup>11</sup> Должны использоваться риск-ориентированные проверки пищевых продуктов и оценки, основанные на рисках.
- (ii) Инициативы в области наращивания потенциала и обучения должны развивать навыки инспекторов пищевых продуктов, включая обучение по реализации ХАССП.
- (iii) С точки зрения модернизации лабораторий, признается, что ХАССП является затратным и трудным для реализации, но как минимум одна лаборатория в каждой стране ЦАРЭС, за исключением КНР и Казахстана, должна иметь международную аккредитацию, чтобы соответствовать стандартам безопасности пищевых продуктов (ISO 17025:2005). Для процедур отбора образцов необходимо применять международные стандарты.
- (iv) Организовать региональную техническую рабочую группу по безопасности пищевых продуктов, и провести семинары для содействия обмену знаниями и информацией по региональным приоритетам в области безопасности пищевых продуктов и рекомендованным действиям.

---

<sup>11</sup> ISO 17025:2005 определяет общие требования для компетенции для проведения тестов и/или калибровки, включая отбор образцов. Они предназначены для использования лабораториями при разработке своих систем управления качеством, административных и технических операций.

## **О программе Центральноазиатского Регионального Экономического Сотрудничества**

Программа Центральноазиатского Регионального Экономического Сотрудничества (ЦАРЭС) представляет собой партнерство 11 стран-участниц и партнеров по развитию, совместно работающих над содействием развитию через сотрудничество в целях достижения экономического роста и сокращения бедности. Она руководствуется общим видением - «Хорошие соседи, Хорошие партнеры, Хорошие Перспективы». В число стран-участниц ЦАРЭС входят: Афганистан, Азербайджан, Китайская Народная Республика, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Монголия, Пакистан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

### **СЕКРЕТАРИАТ ЦАРЭС**

**[www.carecprogram.org](http://www.carecprogram.org)**

6 ADB Avenue, Mandaluyong City

1550 Metro Manila, Philippines

E-mail: [info@carecprogram.org](mailto:info@carecprogram.org)

вебсайт: [www.carecprogram.org](http://www.carecprogram.org)