

«Система государственного контроля качества и безопасности зерна и продуктов его переработки в Российской Федерации»

Экспорт зерновых из России
(для размещения на сайте Россельхознадзора)
июнь 2010 г.

Зерно и продукты его переработки являются национальным достоянием и мощным фактором обеспечения продовольственной и экономической безопасности страны.

Система государственного контроля качества и безопасности зерна и продуктов его переработки существует в России 86 лет. Ранее в эту систему входила и реализовывала её принципы государственная хлебная инспекция, а в настоящее время - Россельхознадзор и подведомственные ему учреждения, расположенные более чем в 40 зернопроизводящих регионах России, головным из которых является ФГУ «Центр оценки качества зерна».

В соответствии с Доктриной продовольственной безопасности Россия совершенствует систему организации контроля безопасности продуктов, включая создание современной инструментальной и методической базы.

Аналогичные государственные инспекции по зерну, находящиеся в ведении Министерств сельского хозяйства, имеются в развитых странах - США, Канаде, Австралии. Практика крупнейших зернопроизводящих стран мира показывает необходимость государственного контроля качества и безопасности зерна. В Канаде, например, зерновая инспекция в соответствии с законодательством отвечает и регулирует работы по перевозке и сбыту зерна с целью гарантии надежного качества зерна на внутреннем и внешнем рынках. При этом в Канаде ежегодно увеличивается доля государственного финансирования в области контроля качества зерна.

Российская система государственного контроля качества и безопасности зерна и продуктов его переработки включает в себя все этапы оборота, начиная от контроля качества и установления сортовой принадлежности семян; обнаружения генно-модифицированных объектов (в России не допускается выращивание ГМО-продукции); государственной регистрации пестицидов; регламента применения пестицидов; апробации методик их применения; мониторинга качества зерна нового

урожая и заканчивая контролем качества и безопасности зерна и продуктов его переработки при экспортно-импортных операциях и поставках для государственных нужд.

Государственный контроль за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки осуществляется при ввозе (вывозе) в Российскую Федерацию, при закладке, хранении, перемещении государственного резерва, при закупке государственного интервенционного фонда.

Россельхознадзор с целью обеспечения надзора и контроля за безопасностью и качеством зерна при экспортно-импортных операциях разработал систему и реализует принципы ответственности государства за недопущение проникновения некачественной продукции в страну, а при экспорте – за выполнение требований стран – импортеров.

Сертификаты качества на зерно и продукты его переработки выдаются 69 аккредитованными Россельхознадзором испытательными лабораториями и центрами, в том числе на долю ФГУ «Центр оценки качества зерна» 95 % работ по сертификации зерна.

Только в прошлом году через руки специалистов ФГУ «Центр оценки качества зерна» прошло более 80 млн. тонн зерна и продуктов его переработки, в том числе подтверждено сертификатами качества 34,9 млн. тонн. При этом выявлено более 7 млн. тонн некачественного и опасного зерна и продуктов его переработки.

ФГУ «Центр оценки качества зерна» аккредитовано Россельхознадзором, в системе ГОСТ Р, в Международной Ассоциации по торговле зерном и кормами GAFTA, Международной Федерации ассоциаций по маслам, семенам масличных и жирам FOSFA, имеет сертификат ИСО 9000, является членом международных ассоциаций ICC и AACCC.

Риски профессиональной ответственности по выданным Учреждениям сертификатам застрахованы «Ингосстрахом» при этом рассматривается как российский арбитраж так и международная практика GAFTA.

Аналитической лаборатории Учреждения в г. Москва присвоен статус арбитражной лабораторией в системе GAFTA. Сегодня это единственная арбитражная лаборатория GAFTA на территории Российской Федерации.

С начала двухтысячных годов Россия наращивает свой экспортный потенциал и по итогам последних двух лет Россия вошла в тройку крупнейших экспортеров ячменя и пшеницы в мире (приложение 1). В этом сегменте доля российского экспорта достигла 14 %. По заявлению Министра сельского хозяйства Е.Б.Скрынник Россия предполагает в ближайшие годы наращивать экспорт зерна и довести его до 40 млн. тонн в год.

Динамика экспорта российского зерна.

Год	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*	2008*	2009*
Объем экспорта млн.тонн	1,8	0,6	1,7	7	17,8	6,8	8,8	12,1	18	15,3	23,4

*Динамика экспорта зерна и продуктов его переработки и выявлений в 2006 - 2009 гг по данным ФГУ «Центр оценки качества зерна»

Год	Экспорт всего:	Выявлено	% выявлений
	млн.тонн	млн.тонн	
2006	12,09	2,4	19,86
2007	17,96	1,85	10,30
2008	15,32	1,53	9,99
2009	23,41	6,54	27,93

В 2009 г. Россия экспортировала в 83 страны широкий ассортимент зерна и продуктов его переработки, включающий более 50 наименований.

В последние годы Россия завоевала международный авторитет экспортера качественного зерна и этому способствует подтверждение партий зерна государственными сертификатами качества. Крупные импортеры российского зерна, такие как Египет, Турция и другие, понимая важность государственных гарантий получения качественного зерна, подписали соглашения о принятии российского зерна и продуктов его переработки с сертификатами качества государственной организации – ФГУ «Центр оценки качества зерна».

Крупные импортеры зерна, подписавшие соглашения о принятии российского зерна и продуктов его переработки с сертификатами качества государственной организации – ФГУ «Центр оценки качества зерна»:

1.	Египет
2.	Турция
3.	Бразилия
4.	Аргентина
5.	Индия
6.	Тайланд
7.	Китай
8.	Пакистан
9.	Литва
10.	Вьетнам

В результате российско-египетских переговоров в мае, июне 2009 г. были подписаны протоколы, в которых египетская сторона признает отсутствие претензий к России по качеству и безопасности поставляемого зерна и подтверждает намерение о продолжении сотрудничества и развитии контактов. Этому способствовала большая предварительная работа Россельхознадзора и ФГУ «Центр оценки качества зерна» с соответствующими службами Египта, GASC.

С Республикой Турция правила международного договора подписаны в виде Меморандума относительно безопасности пищевой продукции растительного происхождения, поставляемой из Турецкой Республики в Российскую Федерацию в части содержания пестицидов, нитратов и нитритов и признания сертификатов качества государственного образца.

При вывозе зерновой продукции из Российской Федерации учитываются требования стран-импортеров.

Свои требования, предъявляемые к качеству и безопасности импортируемого зерна выставили следующие страны:

1.	Египет
2.	Турция
3.	Бразилия
4.	Пакистан
5.	Индия
6.	Армения
7.	Республика Беларусь
8.	Украина
9.	Япония
10.	Италия

11.	Никарагуа
12.	Тунис
13.	Таджикистан
14.	Китай
15.	Вьетнам
16.	Вьетнам
17.	Чили
18.	Куба
19.	Киргизская Республика
20.	Сирия

Так, одним из требований безопасности зерна, экспортируемого в Турцию, является максимальное содержание свинца в зерне не более 0,2 мг/кг (в России эта норма – не более 0,5 мг/кг). Ряд стран вводят дополнительные показатели, характеризующие хлебопекарные свойства по альвеографу, ограничивают содержание зерен, поврежденных клопом-черепашкой. Значительно различаются нормы и состав примесей в зерне и т.д. Требование по экспорту зерна последнего года урожая предъявляет Сирия, Куба и Арабские Эмираты. Египет оговаривает отсутствие семян амброзии и др.

В Бразилии клещ является карантинным объектом в отличие от России и первая степень зараженности этим вредителем допускается по национальному стандарту. Тем не менее, борьба с клещом ведется в зернохранилищах в соответствии с Инструкцией по борьбе с вредителями.

Несмотря на то, что требования к качеству и безопасности зерна различаются по перечню показателей, нормам и методам испытаний, российская сторона имеет возможность формировать партии зерна для экспорта в соответствии с предъявляемыми международными требованиями.

Следует подчеркнуть, что государство гарантирует безопасность зерна, а показатели качества дополнительно могут указываться в контракте. Но оснащенность лабораторий и квалификация специалистов учреждений Россельхознадзора позволяет провести любые исследования, в том числе по международным методикам.

Россельхознадзор осознает, что даже одно судно некачественного зерна может нанести непоправимый вред политическому и экономическому имиджу государства.

Благодаря 100–процентному государственному контролю зерна при экспорте от стран получателей не поступало претензий к качеству экспортируемых из России хлебопродуктов с сертификатами качества.

Например, Королевство Испании отказалось от контроля качества и безопасности импортируемого из России зерна, полностью доверяя российскому государственному контролю.

Зерно, поступающее на хлебоприемные предприятия, как правило, доводится до норм, предусмотренных национальными стандартами. К примеру, содержание сорной примеси в пшенице продовольственной в соответствии с национальным стандартом не должно превышать 2,0 %. В числе сорной примеси могут присутствовать куколь (не более 0,5 %), овсюг, татарская гречиха (не более 1,0 %), спорынья и головня (не более 0,05 %), семена горчица ползучего, софоры лисохвостной, термопсиса ланцентного (не более 0,1 %), семена вяза разноцветного (не более 0,1 %), семена гелиотропа опушенноплодного (не более 0,1 %).

В тоже время страна или фирма-получатель (в меморандумах, договорах, контрактах) могут оговариваться иные требования. В этом случае считаем целесообразным разработку национальных стандартов на экспортное зерно с учетом международных требований к качеству и безопасности.

В настоящее время экспортные партии зерна готовятся под требования контракта и обязательно фумигируются. Ранее существовала практика по предварительному бронированию экспортных партий зерна, к которой на наш взгляд необходимо вернуться.

Меморандумы по безопасности продукции растительного происхождения в части содержания пестицидов, нитратов и нитритов подписаны со странами:

1.	ЕС
2.	Арабская Республика Египет
3.	Аргентинская Республики
4.	Государство Израиль
5.	Республика Молдова
6.	Республика Армения
7.	Республика Чили
8.	Турецкая Республика
9.	Республика Сербия

С Республикой Турция подписан Меморандум относительно безопасности пищевой продукции растительного происхождения, поставляемой из Турецкой Республики в Российскую

Федерацию (в части содержания пестицидов, нитратов и нитритов), согласно которому партии продукции должны сопровождаться сертификатом качества государственного образца. Кроме того, подписан Меморандум о взаимодействии Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Российская Федерация) и Министерством сельского хозяйства и по делам деревень Турецкой Республики (Генеральный Директорат по защите и контролю) в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов его переработки.

С Республикой Бразилия подписан Меморандум между Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) Российской Федерации и Секретариатом по защите животных и растений Министерства сельского хозяйства, животноводства и снабжения Федеративной Республики Бразилия в области карантина растений при экспорте продовольственной пшеницы из Российской Федерации в Федеративную Республику Бразилия.

Испытательные лаборатории наряду с сертификатами качества выдают все виды сертификатов международного образца, в том числе сертификат безопасности, сертификат на отсутствие тяжелых металлов, сертификат на отсутствие микотоксинов, чистоты трюмов и другие – всего 9 видов сертификатов. Экспортер имеет возможность получить все необходимые сертификаты в одном учреждении, что значительно экономит его время и средства.

В результате получения ФГУ «Центр оценки качества зерна» международной аккредитации GAFTA в системах Аналитик и Суперинтендант, ряд зерновых трейдеров в контрактах на поставку зерновой продукции указывают ФГУ «Центр оценки качества зерна» в качестве сюрвейерской организации.

Страны – импортеры:

1. Австрия
2. Азербайджан
3. Армения
4. Афганистан
5. Беларусь
6. Бангладеш
7. Германия
8. Грузия
9. Египет
10. Киргизия
11. Корея
12. Куба
13. Латвия
14. Ливан
15. Молдова
16. Монголия
17. Нидерланды
18. Испания
19. Индия
20. Иордания
21. Иран
22. Пакистан
23. Сирия
24. Саудовская Аравия
25. Таджикистан
26. Таиланд
27. Турция

- 28. Тунис
- 29. Украина
- 30. Узбекистан
- 31. Япония и др.

Такой же жесткий контроль качества и безопасности предусмотрен и при импорте зерна и продуктов его переработки.

Россельхознадзор уделяет большое внимание пищевой безопасности. Покупатели хотят знать, какие продукты потребляют, т.к. случаи проникновения на рынок фальсифицированной и опасной для жизни продукции уже не стали редкостью. Своевременно обнаружить такую некачественную продукцию – первостепенная задача подведомственных Россельхознадзору учреждений.

Из ввезенных в Россию в 2009 году 825 тыс.тонн зерна и продуктов его переработки специалистами ФГУ «Центр оценки качества зерна» было признано некачественными и опасными 264 тыс.тонн или 32 % к проверенному. При этом практически вся продукция была забракована по показателям безопасности.

В последнее время все чаще поднимается вопрос об отмене государственного контроля при экспорте зерна и продуктов его переработки, однако доводы в необходимости такого контроля очевидны не только чиновникам, но и большинству добросовестных участников зернового рынка. Россельхознадзор, ФГУ «Центр оценки качества зерна» неоднократно проводил совещания с зерновыми трейдерами (в Ростове, Краснодаре, Новороссийске, Москве, Волгограде и др.), на которых оперативно решались наболевшие вопросы по контролю качества и безопасности зерна. В частности: организация работы по принципу «одного окна», снижение расценок, сюрвейерская деятельность учреждений и др. Деятельность Россельхознадзора по оценке соответствия качества и безопасности зерна при экспорте была одобрена, а аргументы в необходимости госконтроля поддержаны. Суть этих аргументов заключается в следующем.

Подтверждение соответствия качества и безопасности зерна и продуктов его переработки требованиям российского и международного законодательств при экспорте обусловлено обеспечением конкурентоспособности России на международном рынке.

Вывоз зерна и продуктов его переработки из Российской Федерации осуществляется при наличии сертификата качества.

В связи с тем, что выдача сертификатов качества является прерогативой государственного надзора и контроля, делегировать свои полномочия Россельхознадзор может только подведомственным ему учреждениям. Иные аккредитованные им испытательные лаборатории в соответствии с законодательством могут выдавать исключительно протоколы испытаний.

При передаче частным лабораториям указанных функций возможны экономические диверсии. Так, деятельность транснациональных корпораций в форме сюрвейерских организаций заключается не только в торговле зерном, но и в осуществлении программ, предполагающих экспансии продвижения зерна стран США, Канады, Аргентины на мировой рынок. Такие компании как SGS, могут действовать на рынке выдачи сертификатов качества зерна и продуктов его переработки при экспорте как самостоятельно, так и через индивидуальных экспертов.

Ликвидация государственного надзора и контроля посредством выдачи сертификата качества, удостоверяющего качество и безопасность экспортируемого зерна и продуктов его переработки, а также отсутствие в стране системы исполнения требований стран-получателей, не обеспечат исполнения государственных гарантий поставок качественной и безопасной продукции, что приведет к возникновению препятствий российскому экспорту, уменьшению его объемов или введению эмбарго.

О результативности государственного контроля говорят цифры выявлений некачественной и опасной продукции. Только в 2009 г. не было допущено к экспорту без проведения фумигации или специальной подработки 28 % зерна. Часть из выявленной продукции не была допущена к экспорту из-за превышения допустимого содержания токсикантов. При отмене государственного контроля при экспорте все это зерно может быть отгружено за рубеж, что нанесет непоправимый вред престижу нашей страны, особенно при вступлении в ВТО.

Отмена обязательной сертификации качества и безопасности зерна при экспортных отгрузках приведет к следующим последствиям:

- снизится конкурентоспособность российского зерна и соответственно рейтинг государства, как торгового партнёра;

- замещение независимой государственной сети испытательных лабораторий на частные (в основном иностранные) сюрвейерские компании. Такую картину можно наблюдать в развивающихся странах – Индия, Таиланд и др., где отсутствует национальная система обеспечения продовольственной и пищевой безопасности, её подменяет сеть частных иностранных лабораторий;

- экономическая нагрузка на бизнес (трейдеров) не только не снизится при отгрузках, но и увеличится, т.к. сюрвейерские компании используют данные сертификатов качества, выдаваемых государственными учреждениями, для выписывания своих документов. Вытеснив крупного конкурента в лице государства с зернового рынка, ни что не помешает этим компаниям отказаться от демпинговой политики, которую они занимают сейчас, и повысить цены на свои услуги;

- возрастет риск экономической диверсии со стороны аффилированных организаций (иностранные сюрвейерские компании) в отношении качества и безопасности отгружаемой продукции;

- государство лишится объективной информации об объемах и ассортименте экспортируемого зерна и продуктов его переработки, т.к. отчет о качестве, выдаваемый независимыми сюрвейерскими организациями, зачастую не содержит информацию о классе зерна;

- средства, получаемые государственными учреждениями от оказания платных услуг, идущие на развитие лабораторной базы, повышение квалификации специалистов, уйдут на счета иностранных компаний. В настоящее время стоимость сертификации 1 тонны зерна составляет менее 30 рублей.

В пользу государственного контроля при экспорте говорит и тот факт, что сертификат качества является документом, поддерживающим товарную классификацию зерна, на основе которой строится политика закупок и продаж зерна. Отчеты о качестве сюрвейерских компаний, в отличие от сертификатов качества, содержат только номинированные покупателем показатели качества и не могут дать информацию о том, какой объем продовольственной или фуражной пшеницы уйдет за рубеж. Это создаст трудности для таможенного регулирования

и взимания государственных пошлин, которые дифференцируются по классам зерна.

Последствиями дисбаланса продовольственного и фуражного зерна могут быть ухудшение качества социально значимого продукта - хлеба или необходимость импорта в страну высококачественного зерна.

С 2007 года ФГУ «Центр оценки качества зерна» и иные аккредитованные подведомственные Россельхознадзору учреждения осуществляют государственный контроль и надзор за качеством и безопасностью зерна при его закупках для государственных нужд, в т.ч. в интервенционный фонд (ЗИФ).

Из закупленного в ходе проведения государственной закупочной интервенции 2008-2010гг. зерна в количестве 11,5 млн.т., лабораториями учреждений сертифицировано 9,9 млн.тонн.

Однако, контроль качества и безопасности закладываемого для государственных нужд зерна, это только первый этап государственного контроля. Немаловажной задачей является сохранение первоначального качества зерна при его хранении.

В 2008-2009гг по поручению Минсельхоза России уполномоченными теруправлениями Россельхознадзора совместно с ФГУ «Центр оценки качества зерна» была проведена проверка 245 выигравших конкурс Минсельхоза России предприятий, допущенных к осуществлению хранения ЗИФ (далее – Хранители) в 52 регионах. Неудовлетворительными признано 19 Хранителей.

В ходе проверок с участием работников Учреждения были выявлены факты неготовности Хранителей к приему ЗИФ в Ростовской, Саратовской, Воронежской, Смоленской, Омской, Волгоградской областей и ряда других регионов по причине их зараженности вредителями хлебных запасов, присутствия мышевидных грызунов, наличия протечек крыш хранилищ и трещин в стенах, затоплении подсиловых этажей, нарушения фитосанитарного состояния территорий.

Только после вынесения предписаний Россельхознадзора и наложения административных взысканий, элеваторы указанных регионов приведены в должное состояние.

Из 1523 зернохранилищ мощностью более 70 млн.т. в 72 субъектах Российской Федерации, только 15 % прошли оценку состояния материально-технической базы, проводимой представителями межведомственных комиссий, создаваемых федеральными органами местного самоуправления. В настоящее время межведомственные комиссии по приемке материально-технической базы Хранителей созданы только в 11 регионах (Белгородской, Воронежской, Курской, Нижегородской, Пензенской, и Ульяновской областях, Краснодарском и Ставропольском краях и Республике Татарстан, еще в 5 областях рассматривается вопрос о создании таких комиссий). Данное состояние позволяет недобросовестным предпринимателям хранить зерно, в том числе закупленное для федеральных и региональных нужд, в ненадлежащих условиях хранения, что сказывается на его количественном и качественном состоянии и выявляется только при отгрузке.

В настоящее время, по причине неустановленного механизма государственного контроля за сохранностью качества зерна, заложенного в ЗИФ, существует достаточно высокая степень риска утраты, порчи Хранителями части зерна.

В сложившейся ситуации с целью обеспечения количественной и качественной сохранности зерна, закупленного при проведении государственных закупочных интервенций, Приказом Минсельхоза России от 02.04.2010 № 109 создана Комиссия по обеспечению количественной и качественной сохранности зерна, закупленного при проведении государственных закупочных интервенций и Рабочая группа (далее - Рабочая группа), в состав которых вошли представители Минсельхоза России, Россельхознадзора, ОАО «Россельхозбанк», ОАО «Объединенная зерновая компания», ФГУ «Центр оценки качества зерна» и страховых компаний.

В ходе проверок, организованных Рабочей группой, при непосредственном участии представителей Россельхознадзора и ФГУ «Центр оценки качества зерна», были выявлены Хранители, которые, пользуясь отсутствием государственного

контроля за сохранностью ЗИФ, допускали зараженность зерна вредителями хлебных запасов и целый ряд других нарушений, приводящих к возможной утрате зерна, закупленного и хранимого для государственных нужд.

Только в 2009 г было выявлено 95 тыс.т. зараженного ЗИФ, в 1 квартале 2010г. объемы выявлений увеличились на 51 тыс.тонн. Отмена обязательного лицензирования деятельности по фумигации зараженной продукции, а также отсутствие контроля качества производимых работ привела к указанной выше ситуации.

Результаты проводимой Россельхознадзором и ФГУ «Центр оценки качества зерна» совместной работы свидетельствуют о высоком профессионализме работников не только в вопросах определения качества и безопасности зерна, но и в вопросах обеспечения его сохранности.

Специалисты Россельхознадзор и подведомственных ему учреждений постоянно знакомятся с системами контроля безопасности зерна других стран, обучаются новым методикам определения безопасности зерна, принятым в международной практике. Так, только в 2009 году ФГУ «Центр оценки качества зерна» было организовано около 40 выездов за границу, в которых приняло участие 140 специалистов учреждения. Многие годы осуществляется повышение квалификации в институтах и лабораториях Канады, Германии, Литвы и Латвии.

Россельхознадзор, ФГУ «Центр оценки качества зерна», другие аккредитованные в области оценки соответствия качества и безопасности зерна и продуктов его переработки учреждения постоянно развиваются, совершенствуются и готовы оперативно реагировать на вопросы, поставленные участниками зернового рынка.