

УДК 631.15:658.562.4

П. В. РАСТОПГУЕВ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА КОНТРОЛЯ БЕЗОПАСНОСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ

Центр аграрной экономики Института экономики НАН Беларуси

(Поступила в редакцию 15.11.2005)

Создание эффективного механизма обеспечения безопасности продуктов питания является одной из приоритетных государственных задач. Необходимость его успешного функционирования обусловлена рядом причин социального и экономического характера, связанных с двумя основными направлениями: созданием условий, гарантирующих потребление безопасных для жизни и здоровья людей продуктов питания; обеспечением стабильного функционирования рынков продуктов и сельскохозяйственного сырья за счет гарантии безопасности их использования.

Решение поставленных задач осуществляется с помощью организации системы контроля, которая включает различные уровни управления АПК и предусматривает необходимость четкой регламентации работы, распределение обязанностей и установления ответственности в области контроля показателей безопасности сельскохозяйственной продукции. В каждой стране, несмотря на решение аналогичных задач, существует собственная система организации контроля безопасности продукции сельского хозяйства. В то же время необходимо отметить, что общие принципы и методы обеспечения безопасности пищевой продукции в различных государствах являются идентичными.

Совершенствование системы государственного контроля в области качества и безопасности сельскохозяйственной продукции	Внедрение на всех предприятиях пищевой промышленности принципов системы НАССР
Направления совершенствования контроля безопасности сельскохозяйственной продукции и сырья	Организация контроля содержания вредных веществ в продукции животноводства внутри республики на основе его гармонизации с требованиями, предъявляемыми в странах ЕС
Контроль качества на основе аудита производства на возможность получения безопасных и высококачественных продуктов питания	Разработка новой документации, регламентирующей механизм осуществления контроля безопасности продукции растениеводства
	Создание условий для контроля безопасности сельскохозяйственной продукции на уровне договорных отношений
	Совершенствование метрологического обеспечения лабораторий, контролирующих безопасность сельскохозяйственной продукции

Основные направления совершенствования организационного механизма контроля безопасности сельскохозяйственной продукции и продовольственного сырья

В соответствии с законодательством Республики Беларусь, безопасность продовольственного сырья и пищевых продуктов – совокупность свойств продовольственного сырья и пищевых продуктов, при которых они не являются вредными и не представляют опасности для жизни и здоровья нынешнего и будущих поколений при обычных условиях их использования [1].

Мониторинг показателей качества указывает на отсутствие серьезных позитивных сдвигов в области улучшения потребительских свойств сельскохозяйственной продукции. И такая стабилизация не является положительной, так как в условиях рыночных отношений означает гарантированную потерю конкурентных позиций. Между тем в надзоре и контроле безопасности продовольственного сырья, как показывают исследования, занято много организаций, часть из которых выполняет аналогичные функции. В то же время регулирующие функции центральных органов контроля выражены недостаточно. В целом анализ системы обеспечения безопасности сельскохозяйственной продукции в Республике Беларусь, представленный на рисунке, указывает на необходимость ее совершенствования.

Совершенствование системы государственного контроля качества и безопасности сельскохозяйственной продукции на основе нормативного правового обеспечения. Современная система производственных отношений является сложным механизмом, который предполагает наличие эффективных инструментов регулирования всего их многообразия, возникающего в процессе производства и реализации продукции. В связи с этим создание устойчивого правового поля в области обеспечения безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов выступает как объективная необходимость в любом государстве. Эффективная организация контроля безопасности сельскохозяйственной продукции возможна только при соответствующей системе нормативного правового обеспечения.

В Беларуси в последнее время продолжается достаточно интенсивная работа в этой области с целью гармонизации нормативной правовой базы с базой, складывающейся сегодня на мировом рынке, в результате которой в республике в целом созданы правовые основы для обеспечения безопасности сельскохозяйственного сырья и пищевых продуктов.

К основным законодательным актам, регулирующим вопросы обеспечения качества в Республике Беларусь и в различной степени касающимся вопросов регулирования безопасности продукции АПК, относятся следующие законы: «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации» от 5 января 2004 г.; «О техническом нормировании и стандартизации» от 5 января 2004 г.; «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека» от 29 июня 2003 г.; «О защите прав потребителей» от 9 января 2002 г.; «Об обеспечении единства измерений» от 5 сентября 1995 г.; «О ветеринарном деле» от 2 декабря 1994 г.

В соответствии с Законом «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека» контроль обеспечения качества непосредственно осуществляется рядом ведомств: Министерством здравоохранения, Министерством сельского хозяйства и продовольствия, Министерством торговли, Комитетом по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров, Комитетом государственного контроля и иными государственными органами.

В то же время для обеспечения безопасности отдельных видов пищевых продуктов, их использования, других вопросов, являющихся сферой интересов государства в данной области, требуется разработка и принятие отдельных законодательных актов. В развитых странах совершенствование законодательства в области государственного правового обеспечения качества пищевых продуктов идет по пути принятия отдельных законов по основным видам сельскохозяйственной продукции. Все большее распространение данное направление обеспечения качества и безопасности сельскохозяйственной продукции находит и в странах ближнего зарубежья.

На современном этапе в Республике Беларусь также необходима организация работы по совершенствованию законодательной базы в области контроля качества и безопасности отдельных видов сельскохозяйственной продукции – зерна, мяса, молока и др.

Внедрение на всех предприятиях пищевой промышленности принципов системы НАССР. Все большее распространение в мире получает контроль технологических процессов при произ-

водстве как пищевой продукции, так и сельскохозяйственного сырья, основанный на положениях системы НАССР¹. Сущность ее заключается в выявлении опасных факторов и «критических контрольных точек» технологического процесса, т.е. параметров, влияющих на безопасность производимой продукции.

Внедрение НАССР является мощным фактором создания жесткого механизма контроля безопасности производимых продуктов питания непосредственно самим предприятием. В этом случае отпадает необходимость в излишнем ведомственном контроле со стороны органов управления, а ответственность за решение основных вопросов организации контроля безопасности сельскохозяйственного сырья (входной контроль) и пищевых продуктов (операционный контроль) берут на себя перерабатывающие предприятия.

По итогам 2004 г. в республике было сертифицировано 27 систем НАССР на предприятиях молочной, мясоперерабатывающей, кондитерской, алкогольной и безалкогольной пищевой промышленности, к марту 2005 г. – 32. Первыми из них были Брестский молочный комбинат (торговая марка – «Савушкин продукт») и «Санта-Бремор» (выпуск рыбной продукции, мороженого и т. д.).

Учитывая, что в республике преобладает крупнотоварное сельскохозяйственное производство, в перспективе внедрение принципов системы НАССР целесообразно и для производителей сельскохозяйственного сырья. Необходимо учитывать, что внедрение данных принципов возможно в первую очередь в крупных сельскохозяйственных организациях с высоким уровнем технического и технологического обеспечения.

Организация контроля содержания вредных веществ в живых животных и продукции животного происхождения внутри республики на основе его гармонизации с требованиями, предъявляемыми в странах Европейского сообщества. Экспортируемая в страны Европейского союза продукция в области обеспечения безопасности должна соответствовать требованиям, принятым в ЕС. В связи с этим Советом Министров Республики Беларусь принято постановление от 15 декабря 2003 г. № 1628 «О совершенствовании системы контроля за содержанием вредных веществ в живых животных и продукции животного происхождения».

Во исполнение данного постановления и в связи с необходимостью совершенствования механизма правового обеспечения экспорта продукции животноводства в страны Европейского союза специалистами Главного управления ветеринарии Минсельхозпрода и отдела контроля ветеринарно-санитарного качества продукции животного происхождения Белорусского управления государственного ветеринарного надзора на государственной границе и транспорте совместно с Институтом аграрной экономики НАН Беларуси было разработано положение «О порядке осуществления контроля за содержанием вредных веществ и их остатков в живых животных и продукции животного происхождения при экспорте их в страны Европейского союза» (утвержден и введен в действие постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 11 февраля 2005 г. № 8) [4].

Документ определяет общий порядок осуществления обязательного контроля за содержанием вредных веществ и их остатков в живых животных и продукции животного происхождения, потенциально опасных для здоровья людей и загрязняющих окружающую среду, а также в кормах. Его применение обеспечит приведение существующей системы контроля за содержанием вредных веществ и их остатков в живых животных и продукции животного происхождения в соответствие с Директивой Совета Европейского союза 96/23/ЕС от 29 апреля 1996 г. «По мерам контроля за содержанием некоторых веществ и остатков вредных веществ в живых животных и продуктах животного происхождения».

Таким образом, на современном этапе на соответствие требованиям по содержанию вредных веществ в живых животных и продукции животного происхождения, предъявляемым в странах Европейского сообщества, проверяется только продукция, идущая на экспорт в данный регион.

¹ Hazard Analysis and Critical Control Points — Анализ рисков и критические контрольные точки.

В то же время продукция, реализуемая на внутреннем рынке республики, контролируется на безопасность по схемам, включающим не весь перечень вредных для здоровья людей веществ, идентифицированных и контролируемых ЕС.

Для устранения даже потенциальной возможности допуска опасной для здоровья людей продукции животноводства на внутренний рынок требуется расширить перечень подлежащих проверке вредных веществ.

В связи с этим следует предусмотреть комплекс первоочередных работ по применению требований данного документа и внутри республики.

Разработка новой документации, регламентирующей механизм осуществления контроля безопасности продукции растениеводства. До последнего времени с целью обеспечения качества и безопасности продовольственного сырья в республике действовал ряд отраслевых руководящих документов, направленных на организацию эффективного отраслевого контроля качества и безопасности сельскохозяйственной продукции. К их числу относится подготовленный БелНИИ аграрной экономики Руководящий документ Министерства сельского хозяйства и продовольствия «Порядок осуществления контроля за показателями безопасности растениеводческой продукции» (утвержден и введен в действие приказом МСХП РБ от 23 июля 1999 г. № 191 и зарегистрирован в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь под № 8/666 от 28 июля 1999 г.) [5]. Настоящий Руководящий документ определяет общий порядок осуществления контроля за содержанием в растениеводческой продукции потенциально опасных веществ для здоровья людей: нитратов, остаточных количеств пестицидов, токсичных элементов и радионуклидов.

Учитывая необходимость внесения изменений в порядок и схемы контроля безопасности сельскохозяйственной продукции, необходим пересмотр и разработка нового документа.

В частности, документ определял порядок осуществления контроля за содержанием в растениеводческой продукции потенциально опасных для здоровья людей следующих токсичных элементов: ртути, кадмия, меди, свинца, цинка и мышьяка. В то же время постановлением Главного государственного санитарного врача Республики Беларусь от 29.06.2004 г., № 62 медь и цинк были убраны из списка контролируемых показателей еще в середине 2004 г.

Следует отметить, что одним из звеньев контролирующей системы, согласно руководящему документу, были районные агрохимические лаборатории (в частности, по радиологической безопасности), которые, как показали исследования, на современном этапе во многих районах республики утратили свое контролирующее функции, а часть из них вошла в состав районных ветеринарных станций.

Необходимость пересмотра документа связана и с тем, что после вступления в силу с 1 января 2005 г. Закона «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации» ведомственные руководящие документы должны быть постепенно отменены и заменены аналогами в соответствии с новой терминологией и принятыми нормами технического регулирования.

В условиях глобализации экономики документ требует существенной переработки для успешной интеграции отечественного АПК в мировое сельское хозяйство. Следовательно, нужна адаптация и гармонизация данного документа с требованиями аналогичных документов, действующим на территории Европейского союза и других зарубежных партнеров.

Кроме этого, при совершенствовании существующей системы контроля безопасности продукции растениеводства необходимо упорядочить функции контролирующих лабораторий и конкретизировать уровень их полномочий.

Создание условий для контроля безопасности сельскохозяйственной продукции на уровне договорных отношений. Гарантией производства безопасной продукции с высокими потребительскими свойствами является использование на предприятиях нормативно-технологической документации. Поощрение и содействие их применению должно обеспечиваться уже на уровне договорных отношений. Это означает, что в договорах необходимо наличие обязательного пункта о соблюдении поставщиком сельскохозяйственной продукции или сырья определенных требований к технологии производства. Изучение передового зарубежного опыта указывает на широкое распространение данного метода обеспечения качества производственного процесса. Контролируется

не только получение продукции в соответствии с требованиями стандартов, что является обязательным, но и соблюдение нормативно-технологической документации на ее производство.

Исходя из вышесказанного, в основе создания эффективного механизма обеспечения качества продукции на базе договорных отношений между сельскохозяйственными и перерабатывающими организациями (государственными закупочными организациями) должно быть предусмотрено поощрение улучшения качества продукции, а также контроль выполнения требований нормативно-технологической документации.

Основным документом, лежащим в основе условий договора в отношении технологии производства сельскохозяйственной продукции, должны быть отраслевые регламенты. Под методическим руководством Института аграрной экономики НАН Беларуси совместно с другими научно-исследовательскими организациями отделения аграрных наук разработан ряд новых и обновлены действующие отраслевые регламенты на типовые технологические процессы возделывания основных сельскохозяйственных культур.

Всего был разработан и обновлен 41 регламент, среди которых регламенты по возделыванию основных зерновых и зернобобовых, технических, однолетних и многолетних кормовых культур [2].

Отраслевые регламенты на типовые технологические процессы являются нормативными документами, аккумулирующими достижения научно-технического прогресса, устанавливающими требования к наиболее рациональному выполнению технологических операций. Отличием и преимуществом регламентов перед другими аналогичными технологическими документами является то, что они содержат организационные элементы и основу для создания экономического механизма мотивации работников. В них устанавливаются контролируемые параметры, оптимальные уровни и научно обоснованные допустимые отклонения в перечне выполняемых работ. При этом даются методы и непосредственно система оценки качества выполняемых работ.

Регламенты устанавливают требования к технологическим операциям, выполнение которых гарантирует получение качественной и безопасной продукции, достижение планируемой урожайности применительно к природно-климатическим условиям республики. Их внедрение позволяет снизить производственные затраты до 20%, получить гарантированную урожайность, превышающую фактическую в среднем в 1,5 раза, и обеспечить высокое качество продукции.

Все они прошли согласование в профильных организациях, включая соответствующие структурные подразделения Минсельхозпрода. Разработанные организационно-технологические нормативы возделывания сельскохозяйственных культур 2 мая 2005 г. утверждены Первым заместителем Министра сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь и приняты к внедрению.

Совершенствование метрологического обеспечения лабораторий, контролирующих безопасность сельскохозяйственной продукции. Необходимо отметить, что, несмотря на значительную численность разного рода ведомственных испытательных центров, лабораторий по контролю качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, их материально-техническая база несовершенна и недостаточна. В этой связи требуется ее серьезное доукомплектование и обновление.

Как показывает анализ, особенно ощутимым является отсутствие оборудования, средств измерений и приборов по контролю вредных веществ в живых животных и продукции животного происхождения. Это касается в первую очередь вредных веществ с анаболическим действием (стильбенов, стероидов, бета-антагонистов и других фармакологических веществ), а также в области контроля ветеринарных препаратов (антибиотиков, сульфаниламинов, хинолов и химических загрязнителей).

Также среди первоочередных мер следует выделить необходимость обновления и дооснащения лабораторной базы для определения диоксинов, биологически активных веществ, осуществления радиационного контроля. По-прежнему невысокой остается оснащенность лабораторий приборами для проведения экспресс-анализов.

Учитывая достаточно выраженную экспортную ориентацию агропродовольственного сектора Беларуси, вопросы метрологического обеспечения контроля показателей безопасности и качества продовольственного сырья и пищевых продуктов для признания ее со стороны партнеров по вне-

шнеторговым экономическим связям, в том числе и в странах Европейского союза, приобретают особую актуальность.

Контроль качества на основе аудита производства на возможность получения безопасных и высококачественных продуктов питания. В странах с развитой аграрной экономикой все большее распространение получает оценка состояния производства сельскохозяйственной продукции на возможность получения безопасных и высококачественных продуктов питания. Так, Европейская комиссия считает необходимым разработать систему аудита для оценки состояния производства во всех странах ЕС, исходя из экономических возможностей. В качестве первого шага комиссия предлагает сделать обязательным проведение аудита для тех товаропроизводителей, которые ежегодно получают прямые выплаты в размере не менее 5 тыс. евро [3].

Данный механизм в нашей стране следует применять по отношению к предприятиям – поставщикам сельскохозяйственной продукции на государственные нужды как инструмент для регулирования производственной деятельности и гарантированной закупки безопасной продукции с высокими потребительскими свойствами.

Для этого целесообразно проведение аудита сельскохозяйственных предприятий на возможность выполнения требований современных технологий производства продукции.

Проведение аудита и экономической оценки качества выполнения технологических операций предполагает несколько этапов, выполняемых в следующей последовательности.

1. Определение оптимальных параметров технологического процесса с учетом конкретных природно-климатических условий производства продукции.

2. Изучение степени точности выполнения технологических операций и других требований интенсивных технологий.

3. Сравнительный анализ нормативных и фактических затрат по выполнению отдельных технологических операций.

4. Расчет и оценка экономической эффективности производства продукции в соответствии с нормативными и фактическими данными.

5. Определение степени влияния отклонений от оптимальных параметров технологий на качество продукции и продуктивность.

6. Определение удельного веса влияния отдельных нарушений требований технологий на результаты производства.

7. Стоимостная оценка потерь от несоблюдения отдельных элементов технологического процесса.

Результаты аудита производства и проведения при этом экономической оценки качества могут быть использованы с целью контроля соблюдения всех организационно-технологических нормативов, что является определенной гарантией производства безопасной продукции с высокими потребительскими свойствами. Проведение данной работы создаст предпосылки для обеспечения производства безопасной для жизни и здоровья людей сельскохозяйственной продукции.

Совершенствование системы организации контроля безопасности сельскохозяйственной продукции. Методическое руководство в области контроля безопасности продукции растениеводства должна осуществлять Контрольно-токсикологическая лаборатория (КТЛ) Государственной инспекции по семеноводству, карантину и защите растений Министерства сельского хозяйства и продовольствия и г. Минска.

Данная инспекция должна являться головным ведомством, осуществляющим руководство и координацию контроля безопасности продукции растениеводства. Областные КТЛ должны перейти в прямое подчинение центральной КТЛ, осуществляя функции надзора и проведения контроля в своих регионах, а также координации работы районных инспекторов по защите растений.

Целесообразно усилить роль Центральной научно-исследовательской лаборатории хлебопродуктов, официально придав ей статус организации, осуществляющей научно-методическое руководство в области контроля безопасности продукции отрасли.

Контроль безопасности продукции животноводства следует возложить на Главное управление ветеринарии с Государственной ветеринарной инспекцией. Научно-методическое руководство должно осуществляться Белорусским государственным ветеринарным центром. В области конт-

роля экспортируемой продукции методическое руководство целесообразно возложить одновременно на Белгосветцентр и Белорусское управление госветнадзора на государственной границе и транспорте.

Совершенствование системы контроля показателей безопасности позволит сосредоточить основные функции в головных ведомствах Министерства сельского хозяйства и продовольствия, облегчить управляемость данным процессом, а также централизовать денежные средства, направленные на создание эффективного механизма обеспечения безопасности сельскохозяйственного сырья и пищевых продуктов.

С целью создания условий для производства безопасной сельскохозяйственной продукции необходимой является реализация функций упреждающего контроля. Он нужен не только для создания условий производства безопасной сельскохозяйственной продукции, но и с целью внедрения на предприятиях АПК систем качества, оценки и прогнозирования уровня продовольственной безопасности населения, а также конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной продукции как на внутреннем, так и на внешнем рынке.

Функции упреждающего контроля должна обеспечить Государственная продовольственная инспекция по качеству и стандартизации посредством мониторинга потребительских свойств продукции, контроля за соблюдением требований технических нормативных правовых актов, рекомендаций и требований, предъявляемых к технологическим процессам производства сельскохозяйственной продукции и т. д.

С целью обеспечения эффективной работы Госпродинспекции целесообразно выделение данной службы из организационного подчинения Главному управлению ветеринарии и придание ей официального статуса отдельного подразделения Министерства сельского хозяйства и продовольствия.

Совершенствование организации контроля безопасности и качества сельскохозяйственной продукции позволит создать условия для улучшения качества и безопасности продукции сельского хозяйства, повышения ее конкурентоспособности как на внутреннем, так и на мировом аграрном рынке.

Литература

1. О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека: Закон Республики Беларусь, 29 июня 2003 г. // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 79. С. 21–26.
2. Организационно-технологические нормативы возделывания сельскохозяйственных культур: Сборник отраслевых регламентов / Рук. разработ. В. Г. Гусаков, Н. Ф. Прокопенко, М. А. Кадыров, П. В. Расторгуев. Мн., 2005.
3. Отдача от ассигнований в аграрный сектор в Евросоюзе // Экономика сельского хозяйства России. 2003. №1. С. 35.
4. Положение о порядке осуществления контроля за содержанием вредных веществ и их остатков в живых животных и продукции животного происхождения при экспорте их в страны Европейского союза: Утв. МСХП Республики Беларусь 11.02.05 / МСХП Республики Беларусь. Мн., 2005.
5. Порядок осуществления контроля за показателями безопасности растениеводческой продукции: Руководящий документ Министерства сельского хозяйства и продовольствия // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 70. С. 29–37.

P. V. RASTORGOUEV

PERFECTION OF THE MECHANISM OF THE SAFETY MONITORING OF AGRICULTURAL PRODUCTION

Summary

Creation of the effective mechanism of food safety maintenance is one of the basic state problems. The proposals on perfection of mechanism of the safety monitoring of agricultural production and raw materials in the Republic of Belarus have been discovered. They will allow create the conditions to improve the quality and safety of agricultural production and to increase its competitiveness both on the domestic and the world agricultural market.