СПЕЦИАЛЬНЫЕ КОРМА И ДОБАВКИ: РЕГУЛЯЦИЯ И ГАРМОНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ

Д. ЯНС, генеральный секретарь Европейской ассоциации операторов рынка кормовых добавок и премиксов (FEFANA; *www.fefana.org*), Брюссель, Бельгия

Хотя кормопроизводство по своей природе локально, в настоящее время оно в значительной степени зависит от сложной сети производителей и поставщиков. Участки в его цепи составляют определенную градацию, но, пожалуй, наиболее делокализованным является рынок кормовых добавок и специальных компонентов комбикормов (КД-СКК), за которым следует рынок основных компонентов. Международная торговля основными компонентами комбикормов определяется местными возможностями по их производству, то есть рядом таких факторов, как климатические условия и наличие пахотных земель. Глобализация и развитие макроэкономики, конечно, внесли в этот сектор кормопроизводства определенные изменения, однако в целом он по-прежнему довольно высоко локализован: международные перемещения потоков товаров в этом секторе до сих пор остаются короткими и небольшими по объему, причем общая картина в разных странах остается практически неизменной. Отличие сектора КД-СКК состоит в том, что ценность этих продуктов достаточно высока для того, чтобы было рентабельно транспортировать их на довольно значительные расстояния. При этом производство КД-СКК, в отличие от основных компонентов кормов, в меньшей степени зависит от местных условий, климата, пахотных площадей и т.д. В результате любой регион или компания-производитель имеет реальную возможность войти в список основных мировых производителей или даже возглавить этот список. Регуляционно-правовой климат в странах-производителях этой категории продукции может сыграть довольно значительную роль в стимулировании или, наоборот, в сдерживании темпов развития таких производств, хотя, конечно, это не единственный фактор, оказывающий на них влияние.

На международном рынке кормовых добавок сейчас уже сложилась некая система, где некоторые регионы лидируют в сфере производства определенных добавок, а также существует сеть взаимозависимости между такими регионами. Развитие этого сектора на общемировом уровне, по всей вероятности, приведет не к тому, что какой-то один регион станет поставщиком для всех других, а, скорее, к тому, что появятся компании-операторы, удовлетворяющие общемировой спрос, присутствующие почти на всех рынках. Близость региона-производителя к региону-потребителю остается, конечно, важным фактором в торговле. Однако кормопроизводство, торговля кормами и компонентами — настолько сложная система по взаимодействию влияющих на нее факторов, что география уже не единственный фактор и не важнейший из них. В результате ни одна страна сегодня не может быть самодостаточной по КД-СКК, причем с развитием животноводства зависимость от других стран и потребность в товарном обмене станут еще актуальнее.

Доступ к КД-СКК становится ключевым элементом устойчивости современного животноводства как интенсивного, так и экстенсивного, и «биологического». Современное животноводство должно поддерживать продуктивность животных и при этом отвечать социальным стандартам экологии и благосостояния животных. Часто для достижения этих целей нельзя обойтись без использования соответствующих кормовых добавок, особенно в условиях нехватки и неравномерного распределения природных ресурсов. В результате доступ к этим добавкам становится не менее важным, чем доступ к основным компонентам кормов. Можно с полной уверенностью утверждать, что КД-СКК в будущем приобретут ключевую роль в развитии экологически и экономически устойчивого животноводства. Перспективы роста населения планеты и производства продуктов питания, конечно, весьма оптимистичны для развития кормопроизводства, однако этот рост создаст отрасли и сложные проблемы, связанные с обеспечением национальных рынков кормов кормовыми добавками. Одно из ключевых решений проблем глобальной торговли КД-СКК — возможность ввозить добавки туда, где они нужны, а для этого на их пути из страны в страну не должны стоять сложные законодательные и регуляционные барьеры.

Итак, на пути гармонизации законодательной базы по КД-СКК стоит ряд препятствий. Одно из них заключается в том, что, хотя ряд требований практически одинаково и одновременно повторяется в разных странах (например, использование антибиотических стимуляторов роста или стандарты гигиены), стандарты по КД-СКК в целом остаются рассинхронизированными как по набору требований,

так и по времени их ввода в законодательную базу. Поэтому сейчас трудно себе представить, как можно гармонизировать законодательные базы между собой, особенно в том высоком темпе, который задает сейчас развитие животноводства. Другое препятствие — это степень суверенитета, которые страны желают сохранить за собой. Они затрудняют достижение формальных договоренностей, особенно в контексте многопартийной системы.

Если говорить о международной координации мер безопасности вдоль всей пищевой цепи, то первое, что можно назвать, — это Кодекс Алиментариус, или Пищевой Кодекс. Последние достижения Кодекса в отношении кормопроизводства — принятие трех нормативных документов: «Свод рекомендаций по качественному кормлению животных», «Руководство по применению методик оценки рисков в кормопроизводстве» и «Руководство для правительств по установлению приоритетов угроз безопасности в кормах», ставшими важными отправными точками для международного диалога и выработки общей позиции. Однако и они пока не полностью гармонизируют между собой правовые регуляционные базы всех стран, особенно тех из них, где такие базы наиболее развиты. Разработавшая эти документы специальная комиссия Кодекса по кормам для животных после шести лет работы прекратила свое существование, и кормопроизводство снова осталось без официального представительства в рамках Кодекса. С точки зрения методики оценки риска на мировом уровне наиболее эффективным стал Объединенный экспертный комитет по кормовым добавкам (JECFA), который сумел разработать не набор национальных стандартов, а общий для всех международный стандарт. Однако такой подход в будущем, возможно, не получит той поддержки, которую имел раньше. Похоже, что национальные регуляционно-правовые системы все больше полагаются на себя и свои собственные оценки и используют достижения подобных международных комиссий, скорее, для справки, чем как руководство к действию. Мировое кормопроизводство требует более глубокой согласованности и более быстрых темпов развития правовой базы, чем может обеспечить работа в рамках только одних международных организаций.

Таким образом, просматриваются два возможных подхода для взаимного согласования национальных регуляционных систем для кормопроизводства: разработка самой промышленностью новой международной системы стандартов, которая будет накладываться на национальные законодательные базы, или же приведение к согласию между собой этих национальных баз.

Типичный пример первого из подходов — это работа, проделанная специалистами сферы КД-СКК в рамках разработки «Системы качества и безопасности для специальных компонентов кормов и их смесей» (FAMIQS). Она связана с важной частью законодательной базы кормопроизводства — его процессом в целом и лицензированием. В отношении оценки безопасности и ответственности за нее со стороны производителя Евросоюз со своей нормативной системой «Регуляция гигиены кормов» сейчас лидирует в мировом сообществе. В контексте мировой торговли требования, предъявляемые к безопасности кормов, по идее не должны различаться между регионами мира, и конкуренция по такому основополагающему критерию качества кормов, как безопасность, — просто нонсенс. Поэтому для отрасли в целом вполне логично применять на практике принципы этого свода нормативов, и не только в странах ЕС, но и в странах-партнерах ЕС по рынку кормов и их компонентов. На основе этих нормативных актов была создана система сертификации, действующая, скорее, как отраслевой производственный стандарт, не связанный с локальными регуляционно-правовыми требованиями. Эта инициатива немного опередила ряд законодательных мер, принятых сейчас в разных странах мира, которые основываются на тех же принципах, что и описанная стратегия ЕС. Выдвинутая со стороны производства она не только указала стратегический путь, но и поддержала более масштабное и согласованное внедрение подобных норм в различные национальные правовые базы. Задумать и внедрить что-то на мировом уровне — удобнее и выгоднее, чем пытаться совместить между собой какие-то локальные явления, ранее развивавшиеся обособленно.

Второй подход — согласование (гармонизация) национальных правовых баз — может сейчас рассматриваться как важная общемировая тенденция, отражающая стремление ряда стран с выгодой для себя перенимать опыт других регионов, оптимизировать использование природных ресурсов, облегчить для себя вхождение в общемировые рынки, не теряя при этом суверенитета местных законодательных баз и оставляя за собой последнее слово при принятии подобных решений. FEFANA совместно с Международной федерацией по кормопроизводству (IFIF) предпринимает ряд шагов в этом направлении в разных регионах мира для обмена знаниями, прозрачности, доверия. Мы осознали, что помимо серьезных различий, заметных с первого взгляда, между национальными регуляционно-правовыми системами существует и много общего. Международный опыт позволяет понять, что много можно сделать даже и без изменения существующей базы. Поэтому приоритетным направлением для второго подхода сейчас стала разработка практических руководств и рекомендаций, не имеющих силы закона.

Для достижения перемен в законодательной базе любой страны обычно требуется несколько лет работы. В глобальном контексте такие перемены возникают по другой шкале времени — обычно в 2—3 раза медленнее. Но это не значит, что подобные меры не нужны. Это лишь значит, что нужно терпеливо и настойчиво работать над ними, ясно представляя себе конечные цели данного процесса. ■

Источник: World Nutrition Forum 2014, Biomin, Австрия
Перевод: А. Толкачёв