

УДК 349.42:341:619

МІЖНАРОДНІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВЕТЕРИНАРНОЇ СПРАВИ

М.А. НЕВМЕРЖИЦЬКА, кандидат юридичних наук,
*Національний університет біоресурсів
і природокористування України*

У статті проаналізовано міжнародне та європейське ветеринарне законодавство, досліджено діяльність міжнародних організацій (Всесвітньої організації з охорони здоров'я тварин, Комісії Кодексу Аліментаріус, Світової організації торгівлі, Європейської комісії з питань охорони здоров'я та захисту прав споживачів) у сфері організації і здійснення ветеринарної справи, виокремлено основні напрями адаптації національного ветеринарного законодавства до міжнародних стандартів.

Міжнародне ветеринарне законодавство, ветеринарне законодавство ЄС, адаптація національного ветеринарного законодавства, ветеринарна справа.

На сучасному етапі розвитку сільського господарства в Україні актуалізуються дослідження щодо реформування чинного аграрного законодавства й приведення його у відповідність до положень міжнародних стандартів. Інтеграція України до міжнародних, зокрема, європейських, структур неможлива без забезпечення ефективного процесу впровадження норм міжнародного права у національне законодавство, виконання державою міжнародно-правових зобов'язань у галузі сільського господарства. Нині особливого увага приділена впровадженню європейських моделей правового регулювання ветеринарної справи, де в основі лежать публічно-правові відносини щодо забезпечення здоров'я свійських тварин та уникнення небезпек для людини, пов'язаних з хворобами тварин, а також приватноправові відносини щодо підвищення економічної ефективності тваринництва шляхом надання якісних послуг щодо лікування тварин [1, с. 370]. Саме тому вивчення міжнародних стандартів щодо організації і здійснення ветеринарної справи має важливе теоретичне й практичне значення.

Метою статті є дослідження організаційно-правового досвіду міжнародного та європейського співтовариства у сфері ветеринарної справи, зокрема, через вивчення законодавчої діяльності міжнародних організацій й опрацювання відповідної нормативної бази.

Практичну координацію і кооперацію ветеринарної справи у світі здійснює Всесвітня організація з охорони здоров'я тварин (далі – ВООЗТ)

(*OIE, World Organization for Animal Health*), сучасна назва Міжнародного епізоотичного бюро (далі – МЕБ), яке було засновано у 1924 році. ВООЗТ – це вищий рівень міжнародного міжурядового співробітництва у галузі ветеринарної справи. Пріоритети діяльності Організації – забезпечення благополуччя тварин (*animal welfare*) і безпека продовольчих продуктів тваринного походження (*animal production food safety*) [2]. Організація займається дослідженнями у сфері діагностики, профілактики хвороб тварин, розробляє ряд узгоджених міжнародних документів нормативно-рекомендаційного характеру. Матеріали ВООЗТ є основним джерелом формування світового ветеринарного законодавства.

Головні завдання ВООЗТ: заохочення і координування досліджень патології та профілактики інфекційних хвороб тварин, за якими здійснюється міжнародне співробітництво; збір і надання урядам країн-членів та їх ветеринарним органам фактів й документів загального інтересу щодо ходу епізоотичних захворювань і засобів, які застосовуються у цілях боротьби з ними; вивчення проектів угод у сфері ветеринарно-санітарного нагляду і надання урядам країн-членів повноваження щодо контролю за їх виконанням [2].

Робота Організації проводиться шляхом розгляду на щорічних генеральних сесіях найбільш важливих ветеринарних проблем та проведення спеціалізованих міжнародних нарад, конференцій, симпозіумів постійними комітетами (комісіями) ВООЗТ по ящуру, стандартизації біологічних препаратів та ін. Країни-члени регулярно направляють до ВООЗТ відомості про наявні особливо небезпечні заразні хвороби тварин, а у кінці року повідомляють про всі інші хвороби. При появі особливо небезпечних хвороб у благополучних країнах повідомлення відправляються негайно. Отримані Організацією відомості повідомляються країнам-членам шляхом направлення інформації по мірі її надходження щомісячними циркулярами, періодичними бюлетнями та щорічними статистичними звітами [2].

У рамках Світової організації торгівлі основна мета ВООЗТ – охорона світової торгівлі шляхом розробки й публікування санітарних норм міжнародної торгівлі тваринами і продуктами тваринного походження. У зв'язку з цим ВООЗТ постійно співпрацює з Комісією Кодексу Аліментаріус – спільним органом Всесвітньої організації охорони здоров'я (*WHO, World Health Organization*) та Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (*FAO, Food and Agricultural Organization of the United Nations*). Крім того, ВООЗТ підтримує тісні зв'язки з Міжнародною Конвенцією із захисту рослин (*IPPC, International Plant Protection Convention*), Всесвітнім Банком (*World Bank*), Міжнародним центром сільськогосподарських біологічних наук (*CABI, CAB International*), а також з іншими міжнародними організаціями, що забезпечують безпеку світової торгівлі тваринницькою продукцією та продуктами харчування нетваринного походження.

Вимоги світового ветеринарного законодавства викладені головним чином у публікаціях МЕБ – Кодексі здоров'я наземних тварин та Кодексі

здоров'я водних тварин, а також нормативних документах Комісії Кодексу Аліментаріус. Положення цих видань відображають тенденції світового ринку в етиці торгівлі, гігієні виробництва, якості та безпеки продукції. Велика увага у них приділяється питанням достовірності, доступності й відкритості інформації про зміну епізоотичної ситуації країн-членів і прийняті заходи щодо забезпечення ветеринарного благополуччя, доступності ветеринарних послуг та недопущення жорстокого поводження з тваринами.

Кодекс здоров'я наземних тварин було прийнято у 1968 р. Всесвітньою асамблеєю делегатів МЕБ – найвищим повноважним органом Організації. Метою Кодексу є забезпечення ветеринарно-санітарної безпеки при здійсненні міжнародної торгівлі наземними тваринами (ссавцями, птахами і бджолами) й тваринницькою продукцією, шляхом докладного визначення санітарних заходів, яких мають додержуватися країни-члени при імпорті та експорті тварин і продукції [3].

Кодекс здоров'я наземних тварин складається з двох томів [3, 4]. У першому томі викладені загальні положення, що включають наступні розділи: діагностика, нагляд і нотифікація хвороб тварин; аналіз ризику; якість ветеринарних служб; загальні рекомендації: попередження і боротьба із хворобами; торговельні заходи; процедури при імпорті та експорті; ветеринарна сертифікація; ветеринарні аспекти охорони здоров'я населення; добробут тварин. Другий том містить список хвороб тварин, найбільш небезпечних для міжнародної торгівлі (Список МЕБ) з рекомендаціями по боротьбі з цими хворобами.

Кодекс здоров'я водних тварин (риб, молюсків і ракоподібних), розроблений з урахуванням специфіки водних тварин й діє аналогічно як і Кодекс здоров'я наземних тварин. Метою Кодексу є забезпечення санітарної безпеки при здійсненні міжнародної торгівлі водними тваринами і продуктами з них. Вона досягається через докладний опис заходів з охорони здоров'я, що вживаються компетентними органами країн-членів, щоб уникнути передачі збудників, патогенних для тварин або людей [5].

Слід зазначити, що Кодекси МЕБ є основою при розробці міжнародних зоосанітарних вимог, при виборі діагностичних тестів і вакцин, при оцінці ризику країни-імпортера й встановлення рентабельності заходів зменшення ризику у торгівлі, для підбору аргументів з метою досягнення еквівалентності при проведенні торговельних переговорів і для наукового спростування необгрунтованих санітарних заходів, накладених країною-імпортером. Таким чином, у Кодексах МЕБ відображені всі питання щодо заразних захворювань тварин, які мають важливе значення при міжнародних товаро-обмінних операціях, у тому числі і щодо хвороб, спільних для людей й тварин. У той же час, Кодекси МЕБ не містять конкретні показники безпеки харчових продуктів, такі, наприклад, як допустимі межі вмісту токсичних речовин, антибіотиків тощо. Ці питання входять до компетенції Комісії Кодексу Аліментаріус. Щорічні видання Кодексів МЕБ публікуються на трьох офіційних мовах (англійською, іспанською та французькою).

З 1993 р. Україна є країною-членом ВООЗТ. Як постійний член України, в особі Голови Державної ветеринарної і фітосанітарної служби України – Головного державного інспектора ветеринарної медицини України, відповідно до встановленого порядку надає ВООЗТ звіти щодо епізоотичної ситуації у державі, а також використовує право одержувати офіційну інформацію про епізоотичну ситуацію в інших країнах-членах ВООЗТ, якою керується при вирішенні питань міжнародної торгівлі об'єктами, підконтрольними ветеринарній і фітосанітарній службі. Крім того, при розробці ветеринарного законодавства України обов'язково враховуються міжнародні стандарти, встановлені ВООЗТ (Кодекс здоров'я наземних тварин, Кодекс здоров'я водних тварин).

Кодекс Аліментаріус (*Codex Alimentarius*) – пакет нормативно-рекомендаційних актів розроблених Комісією Кодексу Аліментаріус. Комісія Кодекс Аліментаріус – спільний орган Всесвітньої організації охорони здоров'я та Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН створений у 1963 р. для розробки стандартів харчових продуктів з метою захисту здоров'я споживачів, забезпечення безпеки харчових продуктів, координації всієї роботи над харчовими стандартами [6, 7].

Кодекс Аліментаріус складається з 13 томів. Кожен том містить документи, що відносяться до певної тематики: стандарти Комісії Кодексу Аліментаріус (*CODEX STAN*); рекомендовані кодекси усталеної практики Комісії Кодексу Аліментаріус (*CAC/RCP*); межі залишкового вмісту шкідливих речовин (*CAC/MRL*); рекомендаційні документи Комісії Кодексу Аліментаріус (*CAC/MISC*); загальні вимоги Комісії Кодексу Аліментаріус (*CAC/CL*).

Стандарти Кодексу Аліментаріус включають вимоги до продовольства, спрямовані на гарантування споживачеві здорового, безпечного продукту харчування, вільного від фальсифікації, правильно маркованого і представленого. Документи, прийняті Комісією Кодексу Аліментаріус, визначаються як міжнародний еталон для оцінки безпеки сільськогосподарської та харчової продукції.

З метою адаптації законодавства України до міжнародного у частині впровадження міжнародних стандартів харчових продуктів, у 1998 р. в Україні створено Національну комісію з Кодексу Аліментаріус, що функціонує на підставі Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 2006 р. № 903. Основними завданнями Національної комісії є: аналіз міжнародного та вітчизняного законодавства і розроблення пропозицій щодо його удосконалення; гармонізація вітчизняного законодавства з міжнародним; сприяння впровадженню нових технологій, міжнародних стандартів, вітчизняних технічних регламентів і міжнародних санітарних заходів.

Окремо у межах світового ветеринарного законодавства слід звернути увагу на угоди Світової організації торгівлі (*World Trade Organization, WTO*) (далі – СОТ). СОТ – це провідна міжнародна економічна організація, функціями якої є встановлення правил міжнародної системи торгівлі, на основі пакета Угод Уругвайського раунду багато-

сторонніх торговельних переговорів (1986–1994 рр.) – правового базиса сучасної міжнародної торгівлі [8].

У результаті Уругвайського раунду 15 квітня 1994 р. була укладена Угода про сільське господарство [9], що містила програму поступових реформ міжнародної торгівлі сільськогосподарською продукцією і стосувалася насамперед прикордонних заходів з контролю над імпортом та субсидування сільськогосподарського виробництва.

Юридично Угода складається з преамбули, восьми частин, п'яти додатків і містить 21 статтю. Додатки є виключно важливою частиною Угоди, оскільки в них детально викладені важливі правила Угоди. Фахівці вважають, що Угода про сільське господарство є однією з найбільш складних угод СОТ внаслідок наявності різноманітних понять і правил, які при застосуванні на практиці є неоднозначними й викликаючими дискусії між країнами-членами.

Основний текст Угоди та додатки до неї визначають рамкові правила, а конкретні зобов'язання країн-членів містяться в індивідуальних Розкладах, які оформляються окремими томами. Змістовно Угода про сільське господарство віддзеркалює фактично блоки зобов'язань країн-членів. Так, у преамбулі до Угоди визначені основні чотири галузі конкретних зобов'язань країн-членів: доступ до ринку; внутрішня підтримка вітчизняного виробника; експортна конкуренція; санітарні та фітосанітарні питання.

Щодо зобов'язань у сфері санітарних і фітосанітарних питань слід зазначити, що їх регулюванню присвячена ст. 14 Угоди, на виконання якої на переговорах було підписано Угоду про застосування санітарних та фітосанітарних заходів. Угодою визначено принципи й правила, які країни-члени мають застосовувати для регулювання імпорту сільськогосподарських продуктів. Згідно із угодою країни-члени повинні: розробляти свої стандарти на основі міжнародних стандартів, настанов і рекомендацій; брати активну участь у діяльності міжнародних організацій, з метою гармонізації санітарних і фітосанітарних правил на глобальному рівні; надавати можливість зацікавленим особам зарубіжних країн коментувати проекти стандартів, якщо вони не базуються на міжнародних стандартах; сприймати санітарні та фітосанітарні заходи з боку країн експорту як еквівалентні, якщо вони забезпечують такий самий рівень захисту у цій сфері.

Відповідно до Угоди санітарні та фітосанітарні заходи – це будь-які заходи, що проводяться для захисту життя або здоров'я тварин чи рослин на території члена СОТ від ризиків, що виникають: у результаті проникнення, укорінення чи поширення шкідників, хвороб, організмів, які є носіями хвороб, а також хвороботворних організмів; від добавок, забруднюючих речовин, токсинів або хвороботворних організмів, які містяться у продуктах харчування, напоях чи кормах; у результаті хвороб, які переносяться тваринами, рослинами або продукцією, що виробляється з них або в результаті проникнення, укорінення чи поширення шкідників, а також для для уникнення чи обмеження іншої шкоди на території члена

СОТ, що завдається у результаті проникнення, укорінення або поширення шкідників.

Вступ України до СОТ (Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі від 5 лютого 2008 р. ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» від 10 квітня 2008 р. № 250-VI) зобов'язує дотримуватись основних принципів міжнародних угод.

Розробка ветеринарного законодавства і контроль його виконання у рамках Європейського Союзу (далі – ЄС) входить до компетенції спеціального органу – Генерального директорату Європейської комісії з питань охорони здоров'я та захисту прав споживачів (*DG SANCO*, Директорат САНКО) [10]. Слід зазначити, що у Директорат САНКО від країн-членів ЄС у рік надходить більше тисячі пропозицій з коригування існуючих нормативних документів й близько половини з них приймається. Тому ветеринарне законодавство ЄС постійно доповнюється і змінюється.

Найбільш характерними особливостями ветеринарного законодавства ЄС є: відповідність його вимогам міжнародних документів; виділення єдиного компетентного органу; директивний характер, що передбачає ветеринарний контроль вимог безпеки по всьому ланцюжку від виробництва до реалізації тваринницької продукції; гуманне поводження з тваринами.

Слід також зазначити, що європейське ветеринарне законодавство ґрунтується на міжнародних принципах аналізу небезпек і критичних точок контролю НАССР (*Hazard Analysis and Critical Control Point*) [11]. У середині 80-х рр. Комісією Кодексу Аліментаріус було запропоновано визначити принципи НАССР як міжнародний спосіб забезпечення виробництва безпечних харчових продуктів. У 1991 р. прийнято «Загальні визначення НАССР та процедури використання Кодексу», відповідно до яких принципи НАССР були внесені до Кодексу Аліментаріус з урахуванням загальних принципів виробництва харчових продуктів. Принципи НАССР є науково-обґрунтованою системою, що дозволяє створити на підприємствах умови для виробництва безпечної продукції шляхом визначення (ідентифікації) і контролю небезпечних чинників. Система НАССР – це єдина система управління безпекою харчової продукції, яка довела свою ефективність і прийнята міжнародними організаціями.

Ветеринарне законодавство ЄС представлене системою стандартів в окремих сферах ветеринарної галузі, зокрема: для тварин і продуктів щодо здоров'я тварин та людей; щодо охорони здоров'я та контролю хвороб тварин; благополуччя тварин; зоотехнічні аспекти; щодо кормів; харчових продуктів; ветеринарних лікувальних та біотехнологічних продуктів [12].

Основними нормативними актами ЄС, які визначають стандарти для тварин і продуктів щодо здоров'я тварин та здоров'я людей, безпеки харчової продукції, є: Директива 93/43/ЄЕС «Про гігієну харчових продуктів», Директива 02/099/ЕС «Санітарні правила, що регулюють виробницт-

во, переробку, поширення та введення продуктів тваринного походження для споживання людиною», Постанова 852/04 «Гігієна харчових продуктів – загальні правила», Постанова 853/04 «Гігієна харчових продуктів – специфічні правила», Постанова 854/04 «Специфічні правила щодо офіційного контролю продуктів тваринного походження» тощо.

Європейське законодавство визначає гігієну харчової продукції як систему заходів та умов, які необхідні для здійснення контролю небезпечних факторів і забезпечення придатності харчової продукції для людського споживання, враховуючи її цільове використання. Безпека харчової продукції має характеризуватися декількома факторами: у нормативно-правових актах має бути визначений мінімальний рівень санітарно-гігієнічних вимог; необхідна діюча система щодо здійснення офіційного контролю підприємств харчової галузі щодо дотримання ними цих вимог та підприємства харчової галузі повинні запровадити і використовувати у своїй діяльності системи та процедури безпеки харчової продукції. Крім того, у наведених директивах встановлені загальні правила для підприємств харчової галузі щодо гігієни харчової продукції, що засновані на наступних принципах: відповідальність за безпеку харчової продукції лежить на підприємствах харчової галузі; забезпечення безпеки харчової продукції на всіх етапах харчового ланцюжку, починаючи з етапу виробництва сировини; загальний порядок використання процедур, які ґрунтуються на принципах НАССР, разом із застосуванням відповідальних санітарно-гігієнічних практик, повинен підняти рівень відповідальності на підприємствах харчової галузі.

Ветеринарне законодавство ЄС у сфері охорони здоров'я та контролю хвороб тварин представлено цілою низкою директив і рішень, що визначають характеристику хвороб тварин, заходи боротьби з ними, особливості застосування ветеринарних лікувальних та біотехнологічних продуктів: Директива 03/085/ЄС «Ящур», Директива 92/035/ЄЕС «Африканська чума коней», Директива 92/040/ЄЕС «Грип птиці», Директива 93/053/ЄЕС «Хвороби риби», Рішення 93/140/ЄЕС «Паразити в рибо продуктах», Директива 95/070/ЄС «Хвороби молюсків», Директива 01/082/ЄС «Ветеринарні лікувальні продукти», Директива 01/082/ЄС «Виробництво вакцин та сироваток», Директива 90/167/ЄЕС «Лікувальні корми», Директива 88/409/ЄЕС «Гігієна м'яса та плата за інспекцію», Рішення 90/638/ЄЕС «Критерії для ліквідації та моніторингу хвороб».

Правові аспекти благополуччя тварин у частині їх утримання, транспортування, забою визначені Директивою 91/628/ЄЕС «Транспортування – загальні положення», Постановою 1255/97 «Транспортування – деталі», Постановою 411/98 «Транспортування дорожнім транспортом», Директивою 98/58/ЄС «Утримання сільськогосподарських тварин», Директивою 91/629/ЄЕС «Утримання телят», Директивою 91/630/ЄЕС «Утримання свиней», Директивою 1999/22/ЄС «Утримання тварин в зоопарках», Директивою 93/119/ЄЕС «Забій тварин».

Європейська інтеграція є одним із пріоритетних напрямів зовнішньої політики України, а гармонізація законодавства – об'єктивно необхідним

кроком для підготовки до вступу в ЄС. У липні 1994 р. між Україною та ЄС було укладено Угоду про партнерство та співробітництво, що становить правове підґрунтя стосунків між Україною та ЄС. Відповідно до ст. 51 Угоди Україна зобов'язується забезпечити поступове приведення свого законодавства у відповідність із законодавством Європейського Співтовариства і міжнародними стандартами. Угода про партнерство та співробітництво визначила напрями співпраці у 28 сферах, у тому числі в галузі сільського господарства. У рамках Плану дій «Україна – ЄС», ухваленому у лютому 2005 р. Радою з питань співпраці між Україною та ЄС, передбачено адаптацію законодавства України у сфері сільського господарства до законодавства ЄС, впровадження у тому числі європейських моделей регулювання ветеринарної галузі. З цією метою здійснюється аналіз міжнародного ветеринарного законодавства, законодавчих актів ЄС та адаптація Регламентів Європейського Парламенту і Ради, Директив ЄС та Рішень Європейської Комісії. Основними напрямками цієї роботи є визначення: основних підходів щодо гігієни харчових продуктів; загальних принципів і вимог законодавства про харчові продукти; безпеки харчових продуктів; процедури проведення офіційного ветеринарного контролю; правил щодо відбору проб для контролю за наявністю залишкових кількостей ветеринарних препаратів та забруднювачів у харчових продуктах; процедури визначення та ідентифікації патогенних організмів, що передаються через харчові продукти; системи раннього попередження та реагування з метою запобігання та контролю за інфекційними хворобами та залишковими кількостями забруднювачів.

Список літератури:

1. Аграрне право України : підручник / В.М. Єрмоленко, О.В. Гафурова, М.В. Гребенюк та ін.; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 608 с.
2. World Organization for Animal Health // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oie.int/en>
3. Кодекс здоровья наземных животных. Том 1 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fsvps.ru>
4. Кодекс здоровья наземных животных. Том 2 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://web.oie.int/RR-Europe/eng/Code/Russe_VOL-2-2012%20Debut.pdf
5. Ветеринарно-санитарный кодекс водных животных // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fsvps.ru>
6. Codex Alimentarius : International Food Standarts // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.codexalimentarius.org>
7. Кодекс Алиментариус : Международные стандарты на пищевые продукты // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.codexalimentarius.org>
8. World Trade Organization // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wto.org>
9. Угода про сільське господарство : Міжнародний документ від 15 квітня 1994 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

10. Directorate General for Health and Consumer Affairs (DG SANCO) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>

11. Hazard Analysis and Critical Control Point // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fda.gov>

12. Ветеринарне законодавство ЄС // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.vet.gov.ua>

В статтє проаналізовано міжнародне и європейське ветеринарне законодавство, досліджена діяльність міжнародних організацій (Всесвітньої організації по охороні здоров'я живих тварин, Комісії Кодексу Аліментаріус, Всесвітньої організації торгівлі, Європейської комісії по вопросам здоров'я і захисту прав споживачів) в сфері організації и здійснення ветеринарного діла, виділені основні напрямки адаптації національного ветеринарного законодавства к міжнародним стандартам.

Міжнародне ветеринарне законодавство, ветеринарне законодавство ЄС, адаптація національного ветеринарного законодавства, ветеринарне діло.

The article analyzes the international and European veterinary legislation, investigated the activities of international organizations (World Organization for Animal Health, Codex Alimentarius Commission, World Trade Organization, European Commission for Health and Consumer Protection) in the organization and implementation of veterinary case, determined the main directions of adaptation of the national veterinary legislation with international standards.

International veterinary legislation, EU veterinary legislation, adaptation of the national veterinary legislation, veterinary case.