

УДК 35:319:006.006

Ю. В. ДІДОК

ВПЛИВ МІЖНАРОДНИХ НОРМ І СТАНДАРТІВ НА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЕТЕРИНАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Охарактеризовано основні концепції та тенденції міжнародної ветеринарної політики, які обумовили розробку та імплементацію міжнародних санітарних норм і стандартів (оцінка якості функціонування ветеринарних служб; концепція зонування і компартаменталізації; концепція трейсабільності, розширення місії ветеринарних служб та ін.). Визначено їх вплив на формування державної ветеринарної політики в Україні.

Ключові слова: міжнародні стандарти, тенденції, державна ветеринарна політика, ветеринарна служба, продовольча безпека.

The main scientific concepts and trends of international animal health policy, which led to the development and implementation of international sanitary standards have been characterized (evaluation of quality of Veterinary Services, zoning and compartmentalization concept, traceability concept, enlargement of the mission of Veterinary Services and others). Their influence on the shaping of state veterinary policy of Ukraine have been determined.

Key words: international standards, trends, state veterinary policy, Veterinary Services, food safety.

На якість процесу формування державної політики впливає низка зовнішніх чинників, серед яких потрібно зазначити світові глобалізаційні процеси та роль міжнародних організацій. У контексті євроінтеграційного спрямування зовнішньоекономічного курсу України набуває актуальності необхідність удосконалення процесу формування та здійснення державних галузевих політик, приведення їх у відповідність до позитивних світових тенденцій. Формуванню державної ветеринарної політики приділяється значна увага при розробці національних стратегій розвинених світових держав. Узгоджена з міжнародними стандартами національна політика у сфері ветеринарної медицини впливає на зменшення бідності і продовольчу безпеку населення; відкриває доступ для експорту тварин і продуктів тваринного походження до регіональних та міжнародних ринків, якого країна може бути позбавлена через реєстрацію хвороб тварин на їх території або через невідповідність діяльності ветеринарних служб міжнародним стандартам [9].

Дослідження впливу міжнародних санітарних норм і стандартів на формування державної ветеринарної політики в Україні становить важливе наукове завдання щодо розробки теоретико-методологічних засад сучасної парадигми державного управління в галузі ветеринарної медицини України. Окреслена наукова проблематика пов'язана з вирішенням практичного завдання щодо формування ефективної державної ветеринарної політики України.

Розв'язанню проблеми формування ветеринарної політики на глобальному рівні присвячені роботи В. Белеман, Б. Валла, Д. Вільсона, Б. Еванса, Т. Маккінс та інших зарубіжних учених. У наукових працях вітчизняних авторів (А. Абрамова, В. Горжеєва, А. Льченка, М. Косенка, В. Лісовенка, Ю. Чабанової та ін.) розглядаються питання міжнародної гармонізації вимог до реєстрації ветеринарних препаратів, адаптації законодавства з питань ветеринарної медицини України до вимог міжнародних стандартів. Питання аналізу міжнародних норм і стандартів з точки зору їх впливу, врахування й узгодження з національною ветеринарною політикою України залишається недостатньо розробленим.

Метою статті є висвітлення результатів досліджень щодо визначення впливу міжнародних санітарних норм і стандартів на формування державної ветеринарної політики в Україні.

Розвиток міжнародних відносин, приєднання України до Світової організації торгівлі та інших організацій (табл. 1) значно впливають на формування національної політики у сфері якості та безпеки харчової продукції та охорони здоров'я тварин, зобов'язують дотримуватись основних принципів міжнародних угод, обумовлюють необхідність адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів.

Таблиця 1

Членство України в міжнародних організаціях

<i>№ з/п</i>	<i>Рік вступу</i>	<i>Назва організації</i>
1	1994	Всесвітня організація охорони здоров'я тварин
2	2003	Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО)
3	2004	Комісія Кодекс Аліментаріус ФАО/ВООЗ
4	2006	Міжнародна Конвенція про захист рослин
5	2008	Світова організація торгівлі

Пріоритетний вплив на формування державної ветеринарної політики в Україні має Всесвітня організація охорони здоров'я тварин (далі ВООЗТ) – міждержавна організація, створена в 1924 р. з метою контролю хвороб тварин у світі, яка в цей час нараховує 169 країн-учасниць. ВООЗТ розробляє санітарні норми для міжнародної торгівлі тваринами та продуктами тваринного походження, біологічні стандарти для виробництва і контролю ветеринарних препаратів, надає країнам-учасницям статус вільних від певних хвороб тварин. Відповідно до Угоди про застосування санітарних і фітосанітарних заходів з 1995 р. стандарти ВООЗТ офіційно визнані Світовою організацією торгівлі як міжнародні реферативні правила [8]. Стандарти та вказівки, розроблені ВООЗТ, призначені для використання країнами-учасницями з метою захисту проти занесення збудників хвороб під час торгівлі тваринами і продуктами тваринного походження, а також для скасування неправомірних санітарних бар'єрів. Стандарти розробляються експертами з країн-учасниць та мережі ВООЗТ, що складається з 162 Референс-лабораторій та Центрів співробітництва, та затверджуються країнами-учасницями під час щорічної Генеральної Сесії МЕБ.

Упродовж останнього десятиріччя в рамках міжнародної політики охорони здоров'я тварин сформувались і реалізуються декілька ключових науково-практичних

підходів, які обумовили розробку та імплементацію міжнародних санітарних норм і стандартів. Узагальнення джерел літератури дозволяє виділити декілька концепцій, які слугують науковим підґрунтям згаданих підходів і відповідних стандартів ВООЗТ, а саме: оцінка якості функціонування ветеринарних служб; аналіз ризиків; ветеринарне публічне здоров'я; зонування і компартаменталізація; трейсабільність.

Концепція зонування і компартаменталізації. Постійне зростання конкуренції серед виробників і боротьба за ринки збуту стимулює підвищення вимог споживачів до якості та безпеки тваринницької продукції, які, у свою чергу, залежать від епідемічного та епізоотичного благополуччя країни або окремого її регіону [2]. Особливе значення для країн, які прагнуть отримати доступ до міжнародних ринків з точки зору відповідності продукції тваринного походження вимогам якості та безпечності має епізоотичний статус держави, під яким розуміється офіційне визнання торговельними партнерами свободи країни (або зони на її території) від певних хвороб тварин. Надання санітарного статусу країни, вільної від хвороб, відбувається шляхом демократичної та неупередженої процедури, затвердженої відповідними резолюціями Міжнародного комітету ВООЗТ. Історично цей статус поширювався на всю територію держави, а його одержання країною було можливо по відношенню лише до декількох видів особливо небезпечних хвороб тварин. З метою сприяння країнам, частково інфікованим хворобою, зберегти або одержати доступ до міжнародного ринку у процедуру визнання епізоотичного статусу ВООЗТ було впроваджено принципи “зонування” і “компартаменталізації”, які обґрунтовуються у главі 4.4 Міжнародного санітарного кодексу здоров'я наземних тварин [10].

Зонування та компартаменталізація є процедурами, які здійснюються шляхом визначення суб-популяцій тварин з особливим статусом здоров'я у межах території країни [5]. Зонування застосовується по відношенню до субпопуляцій тварин, які відмежовуються за допомогою географічних рамок (використовуючи природні, штучні або правові кордони), компартаменталізація передбачає відокремлення шляхом застосування заходів біологічної безпеки, що вживаються з метою захисту проти поширення небезпечних збудників хвороби. Установлення та підтримка статусу компартменту (один з районів у області, відокремлена частина території) потребує співробітництва між ветеринарними службами та підприємством-виробником або галуззю промисловості. Підприємство несе відповідальність за впровадження заходів біобезпеки, а уряд – за нагляд та гарантування правильності дотримання встановлених ветеринарно-санітарних правил [8].

Рекомендації щодо встановлення компартментів можуть бути застосовані в Україні (за умов відповідного правового врегулювання) з метою оцінки санітарного статусу як власної території, так і торговельних партнерів. Слід урахувати те, що ефективне впровадження даної концепції залежить від багатьох факторів, а саме: епідеміологія хвороби, особливості аграрної інфраструктури, фактори навколишнього середовища, комплекс вжитих ветеринарно-санітарних заходів, епізоотична ситуація в господарстві та в країні, рівень співробітництва між державними органами та сільгоспвиробниками. Компартаменталізація може бути застосована в умовах інтенсивного виробництва, коли виробничі системи є вертикально інтегрованими, наприклад, у птаховиробництві, що може викрити додаткові можливості для розвитку експортної спроможності продукції птахівництва в Україні.

Концепція оцінки якості функціонування ветеринарних служб. У 2006 р. ВООЗТ були розроблені стандарти щодо якості та оцінки ветеринарних служб [1]. Вимоги згаданих стандартів, сформульовані у вигляді цілей і засобів їх досягнення, регламентовані в декількох нормативних документах [6; 8]. Якість функціонування ветеринарних служб визначається спроможністю дотримуватись у своїй діяльності певних принципів, незважаючи на політичну, економічну або соціальну ситуацію в країні. Згідно зі ст. 1.3.3 Міжнародного санітарного кодексу наземних тварин діяльність ветеринарних служб має ґрунтуватись на фундаментальних принципах, перші п'ять з яких є етичними, а решта мають організаційний і технічний характер (табл. 2). З метою оцінювання відповідності національних ветеринарних служб умовам стандартів, ВООЗТ розроблені рекомендації за допомогою яких на прохання торгових партнерів або з іншою метою країна може здійснити процес оцінювання державної ветеринарної служби [1].

Таблиця 2

Принципи оцінки якості функціонування ветеринарних служб

<i>№ з/п</i>	<i>Назва принципу</i>	<i>Сутність принципу</i>
1	Професійна компетентність	Кваліфікація і досвід персоналу, здатність до проведення наукової експертизи
2	Незалежність	Відсутність будь-якого тиску (комерційного, ієрархічного, політичного та ін.) при прийнятті рішень
3	Неупередженість	Забезпечення рівних умов для всіх споживачів послуг
4	Непідкупність	Чесність працівників, боротьба з корупцією
5	Об'єктивність	Відкритість і прозорість дій та рішень
6	Загальна організація	Правове та структурно-функціональне забезпечення діяльності ветеринарних служб щодо здійснення ветеринарно-санітарних заходів і міжнародної ветеринарної сертифікації
7	Політика якості	Розробка і реалізація політики якості на всіх рівнях ветеринарної служби
8	Процедури і норми	Розробка та документальне закріплення відповідних процедур і стандартів
9	Інформація	Своєчасне реагування на легітимні запити щодо інформації, реклаमाції, апеляції
10	Документація	Існування надійної та сучасної системи документації
11	Самооцінка	Здійснення періодичної самооцінки шляхом фіксації показників, що відображають досягнення цілей, ефективність організаційних компонентів та адекватність ресурсів
12	Комунікація	Наявність ефективної системи комунікації
13	Людські та фінансові ресурси	Забезпечення ветеринарних служб необхідними ресурсами

В основу оцінювання покладено чотири основні компоненти: людські і фінансові ресурси, технічна спроможність, взаємодія із зацікавленими особами, доступ до ринків. Кожний компонент включає шість – вісім критеріїв, які мають п'ять рівнів оцінювання. Здійснення процедури оцінки ветеринарної служби координується виключно центральним бюро ВООЗТ і передбачає обов'язкове залучення групи міжнародних експертів.

Концепція трейсабільності тварин і продукції тваринного походження. Згідно з визначенням Міжнародної організації зі стандартизації, трейсабільність (від англ. traceability, trace – стежити, ability – здатність) означає спроможність відновити історію, використання або місцезнаходження діяльності, процесу, продукту, організації, особи, системи або будь-якої їх комбінації за допомогою методів реєстрації та ідентифікації [3]. Трейсабільність є одним з компонентів аналізу ризику, відіграє важливу роль у гарантуванні якості та безпеки продукції тваринництва, контролі епізоотичної ситуації області, регіону або країни через можливість простеження розповсюдження епізоотій, проведення оперативного пошуку джерела інфекції, полегшення проведення епідемічних розслідувань, а також може бути використана для селекційної роботи з тваринами, покращання їх м'ясної та молочної продуктивності, загального підвищення ефективності виробництва [2]. Основними інструментами трейсабільності є індивідуальна ідентифікація тварин та реєстрація господарств.

Процес наукової розробки даної концепції був розпочатий наприкінці ХХ ст. (перша всевітня наукова конференція з питань ідентифікації тварин відбулась у Буенос-Айресі у 1998 р.). Чинні стандарти з питань трейсабільності були розроблені ВООЗТ спільно з Комісією Кодекс Аліментаріус у рамках Угоди СОТ “Про застосування санітарних та фітосанітарних заходів” та прийняті Міжнародним комітетом ВООЗТ у травні 2007 року [7]. В ЄС стандарти впроваджені у вигляді єдиної для всіх країн-учасниць системи трейсабільності, ідентифікації та реєстрації САНІТЕЛ. Крім цього, країни співдружності мають подібні національні системи. Наприклад, у Бельгії поряд зі САНІТЕЛ впроваджено системи БЕЛТРЕЙС (BELTRACE – BELgian TRACEability) та КОНСУМ (CONSUM – CONTaminant SURveillance systeM) [2]. В Україні розроблено і впроваджено систему ідентифікації та реєстрації великої рогатої худоби, але не існує сучасної системи ідентифікації інших видів тварин. Слід урахувувати те, що управління системою трейсабільності значною мірою залежить від функціонування всього харчового ланцюгу та від ефективності діяльності ветеринарної служби. В Україні відслідкування походження продукції здійснюється також за допомогою державного контролю та нагляду за надходженням, забоєм тварин, переробкою, зберіганням, транспортуванням та реалізацією продукції тваринного походження; ветеринарно-санітарної експертизи, в тому числі з лабораторним дослідженням зразків тваринницької продукції, що визначені ветеринарними вимогами, встановленими законодавством, стандартами, технологічними інструкціями [2; 3].

На формування міжнародної ветеринарної політики впливають складність і взаємопов'язаність сучасного глобального середовища. Б. Еванс і Т. Маккінс [4] визначають три чіткі тенденції, які необхідно враховувати з метою забезпечення ефективності і дієвості національної ветеринарної політики.

1. *Перегляд цілей політики у сфері ветеринарної медицини.* Упродовж багатьох років діяльність ветеринарної служби була зорієнтована в середину країни: основні функції державної служби ветеринарної медицини полягали у охороні та збереженні благополуччя продуктивних тварин, гарантуванні захисту від зоонозів; більша частина ресурсів спрямовувалась на боротьбу з хворобами, що становлять загрозу для первинного сільськогосподарського виробництва [4]. Останніми роками значно посилилась інтегрованість економіки багатьох держав, у тому числі України,

в глобальні ринки, спостерігається підвищення інтенсивності міжнародної торгівлі тваринами та продуктами тваринного походження, постійно зростають міжнародні вимоги до якості та безпечності тваринницької продукції. У зв'язку з цим розширюється сучасне бачення місії ветеринарних служб, яке конкретизується в таких двох цілях: охорона здоров'я населення в його ветеринарних аспектах; забезпечення доступу на регіональний та міжнародний ринки торгівлі тваринами і тваринницькою продукцією.

2. *Урахування інтересів усіх зацікавлених сторін.* Формування державної політики – складний і багатоступінний процес. Для того щоб здійснити цей процес цілісно, потрібно починати з конкретного суспільного інтересу, що відображає певні потреби чи проблеми громадян. У зв'язку з цим відбувається розширення кола зацікавлених сторін, інтереси яких ураховуються під час розробки ветеринарної політики. Різноманітність врахованих потреб та інтересів широкої групи учасників забезпечує змістовність розробленої політики.

3. *Поява двосторонніх, багатосторонніх або регіональних моделей ветеринарної політики.* У деяких країнах процес розробки ветеринарної політики супроводжується появою нових управлінських моделей, які включають консультативні ради або створення спільних структур управління, до складу яких входять національні та наднаціональні урядові органи та представники приватного сектора. Спостерігається також формування спільних регіональних урядових політик в галузі ветеринарної медицини, зумовлене економічною інтеграцією. Прикладами такого партнерства є Постійний Ветеринарний Комітет, що включає уряди Аргентини, Бразилії, Парагваю, Уругваю, Чілі та Болівії (заснований у 2003 році) та Північний Американський Тристоронній Комітет з питань охорони здоров'я тварин, до складу якого входять США, Мексика і Канада [4].

Важливим зовнішнім чинником, що впливає на формування державної ветеринарної політики в Україні, є міжнародні норми і стандарти, які розробляються ВООЗТ. Упродовж останнього десятиріччя розробка міжнародних санітарних норм відбувається в таких основних напрямках: зонування та компартменталізація, оцінка якості функціонування ветеринарних служб, трейсабільність тварин і продукції тваринного походження.

Міжнародне визнання вільних від хвороб тварин зон або компартментів на території країни сприяє подоланню труднощів під час імпорту або експорту тваринницької продукції. Застосування концепції компартменталізації в Україні потребує відповідного правового врегулювання та може викрити додаткові можливості для розвитку експортної спроможності продукції тваринництва (зокрема птахівництва).

Ефективність функціонування ветеринарних служб залежить від їх інституційної спроможності, здатності будувати свою політику згідно зі специфічними науково обґрунтованими принципами етичного та організаційного характеру, в умовах повної прозорості, фінансової і технічної незалежності, свободи від тиску політичного або приватного сектора [9]. Заходи щодо приведення ветеринарної служби України в відповідність до міжнародних норм ВООЗТ щодо якості ветеринарних служб потребують активної участі та зацікавленості як з боку державного, так і приватного секторів.

Трейсабільність, що має важливе значення для епізоотичного статусу певної територіальної одиниці, слугує гарантом безпеки та якості сировини й продукції

тваринного походження. На думку міжнародних експертів, реалізація національної політики у сфері ідентифікації та трейсабільності є важливим компонентом національної, регіональної та глобальної стратегій контролю хвороб тварин [7]. У зв'язку з цим, вдосконалення існуючої в Україні системи ідентифікації тварин та всебічне вивчення аспектів трейсабільності тварин і тваринницької продукції є перспективним напрямком досліджень, який має наукове та практичне значення для формування ефективної національної ветеринарної політики.

Загальносвітовою тенденцією ветеринарної політики є перегляд цілей ветеринарної політики, розширення місії ветеринарних служб, орієнтація їх діяльності на зовнішню торгівлю. У діяльності ветеринарних служб відбувається зміна акцентів від орієнтації на гарантування суто внутрішньої продовольчої безпеки на забезпечення відповідності нормам ведення міжнародної торгівлі в умовах повної свободи від дискримінаційних та науково необґрунтованих обмежень, що потребує встановлення тісної співпраці та партнерських відносин з торговельними партнерами, державними ветеринарними службами інших країн і компетентними міжнародними організаціями. В умовах України врахування даної тенденції відбувається здебільшого *de facto* і потребує детального аналізу основних цілей і завдань Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України, визначених Законом України “Про ветеринарну медицину”.

Важливими тенденціями міжнародної ветеринарної політики, яких слід дотримуватись у процесі розробки та реалізації державної ветеринарної політики в Україні, є також врахування інтересів усіх зацікавлених сторін і можливість формування двосторонніх, багатосторонніх або регіональних моделей ветеринарної політики.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на теоретико-методологічне обґрунтування концепції аналізу ризиків, визначення умов застосування концепції ветеринарного публічного здоров'я в процесі формування державної ветеринарної політики в Україні.

Література:

1. *Белеман В.* Стандарти МЕБ щодо якості та оцінки Національних Ветеринарних Служб: застосування нових методів оцінки / В. Белеман [Електронний ресурс] // матеріали Міжнар. семінару, 22-23 липня 2007 р., К. – Режим доступу : Windows 95/98/ME/NT4/2000/XP. Acrobat Reader.
2. *Чабанова Ю. В.* Значення трейсабільності для забезпечення якості та безпеки тваринницької продукції / Ю. В. Чабанова // Ветеринарна медицина України. – 2007. – № 2. – С. 37–39.
3. *Чабанова Ю. В.* Система трейсабільності як інструмент державного регулювання якості та безпеки тваринницької продукції / Ю. В. Чабанова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – X. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2006. – № 1 (27). – С. 86–91.
4. *Evans B.* Shaping veterinary health policies in a global and evolving context / B. Evans, T. Macinnes // Rev. sci. tech. Off. int. Epiz. – 2012. – 31 (2). – P. 431–437.
5. Checklist on the Practical Application of Compartmentalisation for Avian Influenza and Newcastle Disease [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/International_Standard_Setting/docs/pdf/En_final_Compartmentalisation_AI_ND_10_05_2007.pdf.

6. OIE Tool for the Evaluation of Performance of Veterinary Services // Sixth edition. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Support_to_OIE_Members/pdf/A_PVS_Tool_Final_Edition_2013.pdf.

7. Recommendations and presentations of the OIE International Conference on Animal Identification and Traceability “From Farm to Fork”, Buenos Aires, Argentina, March 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Conferences_Events/sites/traceability-2009/documents.html.

8. Terrestrial Animal Health Code, 22th Edition. – OIE, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oie.int>.

9. Vallat B. The obligations of Member countries of the OIE in the organisation of Veterinary Services / B. Vallat, D. Wilson // Scientific and Technical Review. – Paris : OIE, 2003. – Vol. 22 (2). – P. 547–552.

10. Zoning and compartmentalisation // Chapter 4.3. in Terrestrial animal health code // World Organisation for Animal Health. – Paris, 2011. – Vol. I, 20th Ed. – P. 108–111.

Надійшла до редколегії 29.11.2013 р.