

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

При Інституті економічних досліджень та політичних консультацій 

Коментарі до аграрних законодавчих ініціатив

APD/KAG/05/2015

Коментар до проектів Законів України № 2845-1 від 27.05.2015 «Про безпечність та гігієну кормів» та № 2845 від 14.05.2015 «Про корми»

Райнгард Мекленбург

Київ, вересень 2015 року

Про проект “Німецько-український агрополітичний діалог” (АПД)

Проект «Німецько-український агрополітичний діалог» підтримує Україну у справі реформування аграрного законодавства та аграрної політики з урахуванням міжнародного досвіду Німеччини та інших країн, а також міжнародних організацій (ЄС, СОТ), відповідно до принципів ринкової економіки та структурної політики. Проект підтримується Федеральним міністерством продовольства та сільського господарства ФРН в межах програми двостороннього співробітництва та реалізується у співпраці з уповноваженою компанією ТОВ ГФА Консалтинг груп та виконавцями проекту – компанією ТОВ ІАК АГРАР КОНСАЛТИНГ та Лейбніц-Інститутом аграрного розвитку в країнах перехідної економіки (ІАМО). З українського боку відповідальним за виконання проекту є Інститут економічних досліджень і політичних консультацій (ІЕР).



www.apd-ukraine.de

Автор

Д-р Райнгард Мекленбург

mecklenburg@btr-rechtsanwaelte.de

© 2015 Німецько-український агрополітичний діалог

Усі права захищені.

Тваринництво відіграє важливу роль у сільському господарстві ЄС. Ця галузь виробництва суттєво залежить від застосування безпечних і якісних продуктів харчування для тварин (кормів). Адже через збут продуктів харчування корми, спожиті домашніми тваринами, принаймні непрямо потрапляють також у тарілку споживача. Тому приписи щодо безпечності продуктів харчування стосуються вже виробництва кормів на полі та під час переробки.

У ЄС усі корми повинні відповідати таким вимогам: вони не мають бути зіпсованими чи підробленими, мають відповідати торговим стандартам і не становити загрози для довкілля та здоров'я людей чи тварин при правильному використанні, а також не мають шкодити виробництву тваринної продукції. Щоб гарантувати найвищий рівень тваринницького виробництва з огляду на стандарти ЄС щодо безпечності та забезпечити продуктивність і стабільний розвиток сільського господарства, а також захист тварин і їхнього здоров'я, галузь кормів детально регулюється законом. Насамперед криза, пов'язана з губчастою енцефалопатією великої рогатої худоби 2000 р., дозволила ЄС активізувати законотворчу діяльність, оскільки довіра споживачів до ринку продуктів харчування, а непрямо також і до ринку кормів, сильно впала і її треба було відновити. Реагуючи на кризу, Європейська комісія склала білу книгу безпечності продуктів харчування, в якій було представлено плани повного перегляду європейського законодавства в галузі виробництва та продажу кормів і продуктів харчування. Впровадження цих норм почалося з Базовою постановою про продукти харчування (Постанова (ЄС) № 178/2002). Вона вперше для європейського простору сформулювала новий принцип відповідальності: підприємці, що працюють у цій галузі, відтоді самостійно несуть відповідальність за вироблені ними продукти. Контролюючі установи відповідають лише за контроль підприємств, а не за те, щоб підприємства досягли мети виробництва безпечних продуктів харчування та кормів.

Держави-члени ЄС зобов'язані впроваджувати законодавство в галузі продуктів харчування та кормів та контролювати дотримання його норм. Кожна країна для цього повинна розробити кількарічний національний план, в якому сформульовано та описано цілі держав-членів стосовно контролю дотримання законодавства в галузі продуктів харчування та кормів, здоров'я та охорони тварин та здоров'я рослин, а також

згадано відповідальні структури та персонал, що забезпечуватимуть досягнення цих цілей.

Крім того, Європейська комісія веде та постійно оновлює Європейський реєстр кормових добавок, що інформує широкий загальний про добавки, дозволені в ЄС для згодовування тваринам.

Корми в ЄС не повинні містити заборонених речовин чи залишків, кухонних відходів чи м'ясо-кісткового борошна. Можна використовувати лише дозволені добавки та генетично змінені організми.

Відповідно до Постанови (ЄС) № 183/2005 усі підприємства, що виробляють певні корми, мають отримати державну реєстрацію та, у певних встановлених законом випадках, спеціальний дозвіл.

Важливими нормативно-правовими актами ЄС щодо кормів є, зокрема, такі:

- Директива 97/78 ЄС про встановлення основних правил ветеринарного контролю виробів, завезених на територію ЄС із третіх країн;
- Постанова (ЄС) № 178/2002: т.зв. базова постанова про продукти харчування;
- Директива 2002/32/ЄС про небажані речовини в харчуванні тварин;
- Постанова (ЄС) 1831/2003 про добавки для застосування при харчуванні тварин;
- Постанова (ЄС) № 183/2005: т.зв. Постанова про гігієну кормів;
- Постанова (ЄС) № 882/2004 про державний контроль з метою перевірки дотримання законодавства про продукти харчування та корми, а також законодавства про здоров'я та охорону тварин.

У федеральній системі Федеративної Республіки Німеччина офіційний нагляд з продуктами харчування та кормами і відповідні перевірки належать до сфери компетенції окремих федеральних земель. Однак Федеральне міністерство нагляду за продуктами харчування та захисту споживачів (BVL) бере на себе координаційну роль під час державного нагляду за кормами між федеральними землями. Для цього Міністерство за участі федеральних земель, Федерального міністерства продовольства та сільсько-

го господарства (BMEL) та Федерального інституту оцінки ризиків (BfR) розробляє багаторічні контрольні програми для кормової галузі, орієнтовані на досягнення певних цілей та уникнення ризиків, що дозволяє гарантувати єдність стандартів контролю по всій Німеччині. Контроль кормів відповідальними установами у федеральних землях відбувається на багатьох ланках ланцюга виробництва кормів. Перевірки проводяться на сільськогосподарських підприємствах, підприємствах-виробниках, складах; перевіряються корми також у перевізників, ветеринарів та на митних пунктах. При цьому з метою аналізу беруть проби сировини, окремих кормів, добавок, преміксів та змішаних кормів для господарських та домашніх тварин. В основному перевірки проводяться на місці так званими службами з безпечності продуктів харчування та ветеринарії. За них відповідають в основному офіційні ветеринари, фермери з відповідною освітою та екотрофологи. За результатами офіційного нагляду за кормами по всій Німеччині BVL щорічно формує статистику, яка надалі аналізується та становить основу для розробки майбутніх програм контролю. Крім того, BVL веде єдиний реєстр зареєстрованих федеральними землями підприємств на ринку кормів та передає його для публікації у Федеральний вісник.

Щодо 1: Закон України «Про ветеринарну медицину»

Запропоновані законодавчі ініціативи мають виключити регулювання кормової галузі із числа державних функцій у сфері ветеринарії. Так, актуальна версія статті 3 Закону України «Про ветеринарну медицину», поряд із контролем та наглядом за виробництвом тваринницьких продуктів, називає найважливішим завданням держави в галузі ветеринарії контроль та нагляд за виробництвом кормових добавок, преміксів та кормів. Однак, за законопроектами державні органи з ветеринарії мають втратити повноваження щодо контролю кормів, кормових добавок та преміксів. Проте з наявних матеріалів незрозуміло, хто відтепер буде відповідальним за цю сферу діяльності. Лише за ст. 7.16 ветеринарні служби далі встановлюватимуть максимально допустимі рівні залишкових кількостей ветеринарних препаратів у кормах. Державні перевірки та державний нагляд за якістю та безпечністю ветеринарних препаратів та кормових добавок має в певних, встановлених законом випадках і надалі здійснюватись Національним агентством ветеринарних препаратів та кормових добавок.

Крім того, зі ст. 50 Закону України «Про ветеринарну медицину» має бути виключено положення про те, що державні органи ветеринарної медицини видають встановлені законом експлуатаційні дозволи для підприємств на ринку кормів. Відповідно, реєстрацію підприємств мають проводити вже інші органи.

У Німеччині державна ветеринарна медицина та нагляд за продуктами харчування традиційно об'єднані та належать до сфери компетенції одного органу. Це пояснюється тим, що ці дві галузі мають багато важливих точок перетинання і, отже, їх відокремлення є майже неможливим: державна ветеринарія в Німеччині відповідає за захист здоров'я та благополуччя тварин та покликана захищати людей від загроз, пов'язаних із захворюваннями тварин і продукцією тваринного походження, зокрема продуктами харчування. Державний нагляд за продуктами харчування слідкує за дотриманням вимог до продуктів харчування, тютюнових виробів, косметики та інших продуктів і предметів першої необхідності. Тим самим дві сфери компетенції перетинаються в галузі продуктів харчування тваринного походження, адже здорова тварина є запорукою безпечних продуктів харчування. Тож перевірка кормів проводиться в Німеччині органами, відповідальними за ветеринарний нагляд та нагляд за продуктами харчування.

У ЄС діяльність органів, відповідальних за нагляд за кормами, регулюється насамперед Постановою (ЄС) № 882/2004 про офіційні перевірки дотримання законодавства про продукти харчування та корми, положеннями про здоров'я та охорону тварин. Згідно зі статтею 4 Постанови, компетентні органи призначаються державами-членами. Згідно з Постановою, компетентні органи мають дбати про те, щоб «офіційні перевірки живих тварин, кормів і продуктів харчування на всіх стадіях виробництва, переробки та збуту кормів і продуктів харчування, а також застосування кормів, були ефективними та адекватними». Отже, в Постанові разом згадуються перевірки живих тварин, що зазвичай належать до сфери ветеринарії, та перевірки кормів. Але прямо не стверджується, що ці перевірки мають проводитися ветеринарними органами. Тож в принципі – як це заплановано в Україні – згідно з законодавством ЄС перевірки можуть проводитися іншими органами, ніж державні ветеринарні органи, адже буквально йдеться лише про те, що регулярний і ефективний контроль має здійснюватися

будь-яким «компетентним органом». Також здійснення офіційних перевірок може передоручатися органам, відмінним від центрального компетентного органу, якщо при цьому гарантується ефективна координація взаємодії між усіма залученими органами. Але, з огляду на спільну згадку в ст. 4, виходячи з цілі правової норми, є сенс залучити до перевірок кормів також ветеринарні органи. Але експліцитно сфера компетенції ветеринарних органів на європейському рівні встановлюється лише в т.зв. Постанові про бойні 854/2004: тут компетентним органом називається такий, що відповідає за ветеринарні перевірки. Крім того, що стосується безпосередньо кормів, у Директиві 97/78 ЄС про встановлення основних правил ветеринарних перевірок імпортованих до ЄС із третіх країн виробів прямо йдеться про ветеринарний контроль. Тут, як і в Постанові про бойні, як компетентний орган згадується «центральный орган держави-члена, що відповідає за ветеринарні перевірки». Таким чином, перевірки кормів із третіх держав до ЄС має залишатися в сфері компетенції ветеринарії. Але і тут помітний тісний зв'язок продуктів харчування та ветеринарії як засадниче припущення ЄС: так, Постанова (ЄС) № 882/2004 стверджує в декларативній частині (25), що названі в Директиві 97/78/ЄС перевірки кормів і продуктів харчування із третіх країн обмежуються ветеринарними аспектами та відтак необхідно «доповнити ці перевірки офіційним контролем у тих сферах, які залишаються поза увагою ветеринарних перевірок, наприклад, добавки, маркування, можливість відслідковування». Тож передбачене в ст. 32 Закону України «Про ветеринарну медицину» скасування поняття «кормів» у контексті видачі ветеринарних документів при імпорті явно суперечить правовим нормам ЄС, і щонайпізніше зі вступом до ЄС цю нову норму має бути скасовано.

Щодо 2: Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»; щодо 3: Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»; щодо 4: закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»

У Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» спочатку двома законопроектами має бути виключено передбачені в п. 81 дозволи на виробництво, змішування та виготовлення кормових добавок, преміксів і кормів. Видається,

згадані у 3) та 4) закони мають бути змінені відповідно до цього. За законопроектом «Про корми» експлуатаційні дозволи повинні отримувати лише переробні підприємства з виробництва неїстівних продуктів тваринного походження. Законопроект «Про безпечність та гігієну кормів» передбачає збереження існуючої системи видачі дозволів на виробництво, змішування та виготовлення лікувальних кормів. Із наявного матеріалу незрозуміло, чи отримання дозволу підприємствами з виготовлення кормів в Україні буде надалі обов'язковим. Але тут здається важливим ще раз точніше вказати на поширену в ЄС практику реєстрації підприємств на ринку кормів та, в окремих випадках, видачі їм дозволів.

Згідно з Постановою (ЄС) № 183/2005, загалом усі підприємства, чия діяльність стосується кормів, зобов'язані зареєструватися. Це стосується усіх підприємств: від тих, що виробляють корми, до підприємств збуту, включно з ланками виробництва, переробки, зберігання та перевезення. Однак стаття 10 Постанови встановлює обов'язок отримання підприємствами на ринку кормів дозволу лише для окремих випадків, наприклад, для підприємств, що виробляють кормові добавки, які регулюються Постановою (ЄС) № 1831/2003. Тож в ЄС в принципі всі підприємства, без виконання додаткових умов, можуть виробляти корми, але для цього вони повинні зареєструватися. Дозвіл з боку держав-членів потрібен лише в спеціально встановлених виняткових випадках. Оскільки видача дозволів пов'язана зі значними адміністративними витратами, які потребують фінансування, в Україні також має сенс вимагати виробничих дозволів у формі експлуатаційного дозволу лише в тих випадках, що передбачені в ЄС. Вимагати від усіх підприємств на ринку кормів в обов'язковому порядку отримувати експлуатаційний дозвіл було б з точки зору законодавства ЄС абсурдним та пов'язаним із зависокими бюрократичними витратами.

Щодо 5: Кодекс України «Про адміністративні правопорушення»

У законопроекті «Про корми» передбачене в Кодексі України «Про адміністративні правопорушення» стягнення штрафів відбувається також у випадку правопорушень, що стосуються кормів. При цьому йдеться про стягнення штрафу за переробку небезпечних продуктів при виготовленні кормів. Але детально це питання в наданому законодавчому матеріалі не розглядається. Стягнення штрафу саме по собі сприятиме

ефективному впровадженню вимог ЄС при порушеннях і є необхідним для гарантування безпечності кормів. Наприклад, у Німеччині цій меті слугують §§ 59 та 60 німецького Кодексу про продукти харчування та корми. У цих нормах встановлюються санкції за порушення вимог ЄС щодо кормів у формі кримінальних злочинів чи адміністративних правопорушень.

Щодо 6: Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»

Зміни в ст. 1 стосуються засадничих визначень. Слід вказати на розуміння деяких понять Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», що потребують визначення. Але з наданого матеріалу незрозуміло, наскільки доцільними є запропоновані зміни.

РЕЗЮМЕ

Підсумовуючи, зупинимося ще раз детальніше на Законі України «Про ветеринарну медицину». Зміни, передбачені двома законопроектами, слід сприймати дуже критично, тоді як інші наслідки для існуючих законів України, здається, не становлять проблеми.

З одного боку, заплановане в Законі України «Про ветеринарну медицину» виключення кормів зі сфери компетенції ветеринарних органів є, як було згадано вище, сумісним із вимогами ЄС, якщо цим займатиметься будь-яка компетентна установа, що ефективно здійснюватиме передбачений правовими нормами ЄС нагляд.

Але якщо взяти до уваги спільність між сферами безпеки продуктів харчування та ветеринарії, особливо в тому, що стосується утримання та годування тварин, то повне виключення кормів зі сфери компетенції ветеринарії здається недоцільним. Тут варто ще раз вказати на описану вище притаманну Німеччині систему нагляду за кормами з боку пов'язаних між собою органів контролю продуктів харчування та ветеринарних органів. Проведення ветеринарного контролю в галузі кормів прямо вимагається Директивою 98/78 ЄС лише в разі імпорту кормів із третіх держав, а в інших випадках воно не є обов'язковим. Але якраз з огляду на ввезення кормів із третіх держав Україна мала би гарантувати проведення ефективних ветеринарних перевірок щонайпізніше зі вступом до ЄС. У цьому випадку потрібно буде знову змінювати Закон України «Про ветеринарну медицину», оскільки потрібно буде гарантувати контроль кормів при їх ввезенні шляхом ветеринарної перевірки відповідно до правових норм ЄС.

З міркувань простоти впровадження та неунічного зв'язку між кормами та ветеринарією фактичне відокремлення цих компетенцій також не є доцільним. Якщо правильним є твердження про те, що досі в Україні за нагляд за кормами відповідали ветеринарні органи та що на державу працюють спеціально навчені ветеринари та контролери, виникає питання, як забезпечуватимуться заплановані перевірки, якщо попередні фахові кадри більше не відповідатимуть за них. Вочевидь,

треба буде готувати інших державних службовців, наприклад, проводити перенавчання чи донавчання фахівців із органів, що працюють в галузі харчових продуктів. Вірогідно, це вимагатиме значного часу та значних коштів.

Натомість варто ще раз ретельно замислитися над зміною закону України «Про ветеринарну медицину» та переорієнтуватися на систему, що застосовується в Німеччині, та пов'язаний із нею позитивний досвід. Для цього варто було б ще тісніше пов'язати перевірки продуктів харчування з ветеринарними перевітками також в Україні. Тому Україні варто відмовитися від ідеї окремої сфери ветеринарії та, орієнтуючись на німецьку систему, створити пов'язану систему контролю харчових продуктів та ветеринарії. Адже так можна буде ідеально забезпечити повноцінний контроль ланцюгу виробництва та збуту продуктів харчування. Це також відповідає європейській практиці, де продукти харчування та корми регулюються одними й тими самими правовими нормами і де береться до уваги зв'язок між кормами, з одного боку, та здоров'ям тварин і безпечністю продуктів тваринного походження, з іншого боку.

Отже, передбачене двома законопроектами відокремлення сфери контролю продуктів харчування від ветеринарії є можливим з правової точки зору, але не є доцільним з практичного погляду. Зокрема, постає питання про те, де взяти компетентних у сфері нагляду за кормами фахівців, якщо раніше цим займалися ветеринари. Але ефективні перевірки кормів обов'язково мають проводитися Україною, не тільки для того, щоб створити передумови для вступу до ЄС, а й для того, щоб далі експортувати корми до ЄС. Звичайно, при ввезенні до ЄС усі корми ще раз перевіряються, але для того, щоб не експортувати забруднений товар і зберегти добру репутацію на ринку кормів, Україна має ретельно перевіряти корми вже всередині країни. Наприклад, у 2014 р. в Німеччині мав місце великий скандал навколо екологічних сільськогосподарських підприємств, які через нідерландського посередника закупили в Україні забруднений корм. При цьому на ринках ЄС розійшлося 4000 тонн біокорму, забрудненого пестицидами тіаметоксом і металаксиллом. Після цього в Німеччині 18 підприємств отримали заборону продава-

ти свої продукти як біопродукти. Таких скандалів, пов'язаних з Україною, потрібно ретельно уникати, якщо Україна хоче залишитися на ринку як виробник кормів та далі проводити або розвивати торгівлю з державами ЄС.