

**Аналіз регуляторного впливу  
проекту наказу Міністерства аграрної політики та продовольства  
України «Про затвердження Інструкції щодо утримання свиней з метою  
недопущення поширення інфекційних хвороб»**

**I. Визначення проблеми**

Забезпечення здоров'я тварин та епізоотичного благополуччя країни – одне з найважливіших завдань державної служби ветеринарної медицини України, тому приділяється значна увага організації та проведенню заходів щодо захисту тварин та людей від збудників заразних хвороб, насамперед спільних для тварин та людини, а також зменшення або усунення ризиків виникнення таких хвороб.

Набагато легше та економічно вигідніше запобігти виникненню хвороби, ніж вживати заходів з її ліквідації.

На сьогоднішній день епізоотична ситуація щодо африканської чуми свиней (далі – АЧС) на території України, в країнах, які безпосередньо межують з Україною, або мають тісні економічні зв'язки, залишається напруженою, постійно загрожуючи українським виробникам свинини.

З 2012 року в Україні зареєстровано 146 випадків АЧС (122 - домашні, 23 - дикі, 1 - інфікований об'єкт), в т.ч.:

2012 р. - 1 випадок (Запорізька область);

2014 - 16 випадків (Луганська (4), Чернігівська (11), Сумська (1) області);

2015 - 40 випадків (Київська (6), Чернігівська (13), Рівненська (2), Житомирська (1), Сумська (6), Полтавська (5), Одеська (2), Миколаївська (4), Черкаська (1) області);

2016 - 89 випадків (Одеська (22), Миколаївська (15), Полтавська (10), Харківська (8), Сумська (5), Хмельницька (5), Кіровоградська (5), Волинська (4), Рівненська (4), Черкаська (3), Чернігівська (2), Київська (2), Житомирська (2), Чернівецька (1), Вінницька (1) області).

В країнах-сусідах: Російська Федерація - 1110 випадків з 2007 року, Республіка Білорусь - 2, Польща - 177, Литва - 482, Латвія - 1179, Естонія - 1052, Молдова - 2.

Як показує аналіз епізоотичної ситуації щодо АЧС в Україні, а також висновки експертів Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО) - зазначена ситуація склалася з декількох причин, але однією з основних є ігнорування важливих елементів біозахисту (санпропускник, дезбар'єри, дезкилимки, спецодяг, спецвзуття тощо) та відсутність контролю за станом біобезпеки в свинарських господарствах, за їх роботою в «закритому» режимі.

Підтвердженням цього є зв'язок із дикою фауною, встановлений при проведенні епізоотичних розслідувань практично у кожному випадку АЧС в особистих господарствах громадян.

Також слід враховувати, що в приватному секторі України утримується 3,5 млн. голів свиней, тому порушення ветеринарно-санітарних вимог утримання свиней може призвести до поширення інфекційних хвороб свиней та значної соціальної напруги в державі.

Враховуючи високу стійкість вірусу вказаної хвороби, його здатність до швидкого поширення та майже 100% смертністю серед поголів'я свиней при його потраплянні в господарство, існує необхідність встановлення та врегулювання елементарних правил утримання свиней у господарствах різних форм власності.

З метою недопущення поширення збудника АЧС на інші території та в інші господарства необхідно забезпечити дотримання ветеринарно-санітарних вимог всіма суб'єктами господарювання, діяльність яких пов'язана з вирощуванням, утриманням, реалізацією живих свиней.

### **Оцінка збитків від АЧС (джерело - Європейський банк реконструкції та розвитку):**

Поширення АЧС в будь-якій країні приносить як прямі, так і непрямі збитки. До першої групи можна віднести вартість тварин, знецінення капітальних інвестицій, вартість на додаткове зберігання або термічну обробку фуражного зерна, втрати, пов'язані з унеможливленням бізнесу, вартість протиепізоотичних заходів. Крім цього, до прямих втрат від поширення АЧС необхідно віднести вартість протиепізоотичних заходів, які включають відбір зразків та аналіз, забій, дезінфекцію території та приміщень, утилізацію тварин та встановлення дезбар'єрів. Непрямі включають компенсаційні втрати, обмеження експорту свинини, кормових культур, втрати переробників і виробників кормів, зниження інвестиційної привабливості сектору, збільшення ризиків та вартості фінансових ресурсів, зниження продажів та цін на свинину. Проте якщо перші три елементи ще можуть бути відносно обчисленими, то останні оцінити значно важче.

Втрати від АЧС залежно від локалізації виявлення спалаху суттєво відрізняються. Так, при виявленні осередку вірусу в дикій фауні вони включають вартість відбору зразків, їх аналізу, витрати на спалювання туш, дезінфекцію території та транспорту, діагностичний відстріл в зоні захисту (від 3 до 20 км), відбір діагностичних зразків та їх аналіз. Вартість такого комплексу заходів варіює в межах від 400 до 600 дол. США. Якщо вірус АЧС продовжує розповсюджуватися у дикій фауні, то втрати зростають до 40 тис. дол. США. Проте така оцінка значною мірою занижена, адже зарплата ветеринарних лікарів та егерів, гонорари мисливців та вартість логістики не враховується, оскільки обліку таких розходів не велося, бо заходи не фінансувалися з державного бюджету.

Втрати на ліквідацію спалаху АЧС в господарствах населення оцінюють у 30-55 тис. дол. США, оскільки вони включають компенсацію 85-90% вартості тварин. До переліку витрат на заходи із боротьби з АЧС у господарствах населення окрім заходів боротьби з АЧС у дикій природі включаються компенсація вартості тварин у зоні захисту (250-300 голів) та встановлення дезбар'єрів. Якщо ж виникає векторне чи масове поширення вірусу серед поголів'я свиней на присадибних ділянках, витрати окремо розраховуються для кожної зони захисту навколо спалаху.

Проте, якщо в зону захисту потрапляють свинокомплекси, зерносховища чи незібрані поля зернових, ситуація суттєво змінюється і втрати зростають. Структура втрат при виявленні спалаху АЧС на малих чи середніх підприємствах (з середньою чисельністю поголів'я до 950 голів)

складніша, адже включає витрати на ліквідацію спалаху як на підприємстві, так і на превентивні заходи у зоні захисту навколо нього.

Середні витрати в такому випадку становитимуть 241,5 тис. дол. США. З цієї суми більша частина (близько 79%) оплачується за рахунок приватних коштів підприємства, решта заходів здійснюється за бюджетні кошти. Бюджетні кошти компенсують вартість поголів'я у зоні захисту навколо осередку АЧС (25 тис. дол. США), витрати на умертвлення, утилізацію тварин, дезінфекцію території та транспорту (10 тис. дол. США), податки (6 тис. дол. США) та виплати з біржі праці (10 тис. дол. США). Проте відсоток їх залучення залежить від добросовісності та рівня платоспроможності підприємства.

Знецінення капітальних інвестицій, вартість тварин у господарстві та зберігання зернових, які є безпосередніми втратами господарства, залежить від розміру господарства. Так, їх сума у малих та середніх підприємствах (з поголів'ям до 950 голів) оцінюється у 190,5 тис. дол. США. Фактичний випадок АЧС на ПАТ «Агрокомбінат Калита» у 2015 році дозволив оцінити збитки від спалаху АЧС на великому свиного господарстві. Окрім явних втрат через знецінення капітальних інвестицій (які склали 14,4 млн дол. США), вартість тварин на фермі (6 млн дол. США), їх умертвлення, утилізацію та дезінфекцію території (0,8 млн дол. США) підприємство понесло й інші збитки: втрати від унеможливлення ведення бізнесу протягом 1 року - 1,2 млн дол. США, від нереалізованої продукції - 5,2 млн дол. США. Загальні втрати від АЧС на ПАТ «Агрокомбінат Калита» сягають 27,6 млн голів. Відтак, втрати у розрахунку на одну голову в господарствах населення 114 дол. США, на маленьких та середніх свинофермах 196 дол. США/голова, на великих промислових комплексах – 460 дол. США/голова.



*Втрати від ураження свиноголів'я вірусом АЧС у розрахунку на одну голову залежно від категорії господарств (джерело: Європейський банк реконструкції та розвитку)*

Однак, втрати від АЧС не обмежуються лише збитками підприємств, домогосподарств та відрахуваннями з бюджету на ліквідацію спалаху. До них додаються непрямі втрати на рівні країни, серед яких зниження інвестиційної привабливості сектору, збільшення ризиків та вартості фінансових ресурсів, зниження продаж та ціни на свинину, втрати переробників та виробників кормів, обмеження експорту свинини та кормових культур.

Аналітики ЄБРР оцінили втрати залежно від сценарію розвитку подій. Так, при першому сценарії, коли забивається 50% інфікованих свиней і компенсаційного фонду немає, збитки за перший рік після занесення АЧС на територію України складають 24 млн дол. США при втраті 96 тис. голів. Сценарії 2 та 3 припускають наявність компенсаційного фонду. Тож, при ліквідації 60% інфікованих свиней втрати сягають 15 млн дол. США, а втрати поголів'я становлять 58 тис. голів. Ліквідація 70% інфікованих тварин дозволяє зменшити втрати до 11 млн дол. США та 46 тис. голів, відповідно. На основі описаних сценаріїв був складений прогноз збитків від розповсюдження АЧС в квітні-грудні 2016р: за умов першого сценарію втрачається 271 тис. голів та 89 млн дол. США, при другому – 118 тис. голів та 40 млн дол. США, при третьому – 84 тис. голів та 28 дол. США.

Крім цього, був сформований прогноз розповсюдження АЧС у 2016 році, згідно якого зона ризику знаходиться у радіусі 200 км від локалізації відомих випадків. Це значить, що зона ризику охоплює усю Центральну та Південну Україну, частину Дніпропетровщини, Харківщини, Хмельниччини та Волинь. Згідно з цією моделлю, до кінця 2016 року може статись ще 41 випадок серед свійських свиней, що викличе необхідність ліквідації 33 тис. тварин, з урахуванням щільності поголів'я та середньої кількості голів на фермі у регіонах, які потрапляють у зону ризику.

Якщо подальша епізоотична ситуація розвиватиметься згідно описаної моделі, втрати поголів'я до 2020 року перевищать 1,2 млн голів чи 160 млн дол. США, а непрямі втрати зростуть на 200-300 млн дол. США.

Втрати несе не лише свинарство, а й економіка країни загалом. Зокрема, поширення АЧС вже викликало торговельні обмеження, тоді як експорт свинини у 2015-му приніс 55 млн дол. США доходу від цієї зовнішньоекономічної діяльності, а зовнішні поставки кукурудзи – 3 млрд дол. США. Є і такі втрати, які важко оцінити: зміна споживчих переваг, зниження інвестиційної привабливості, подорожання фінансових ресурсів.

Досвід інших країн також демонструє чималі втрати від поширення АЧС. Наприклад, у Польщі втрати оцінюють у 150-750 млн євро, у Російській Федерації – 1 млрд дол. США, 50 млн євро втратили країни Балтики, Куба – 9,4 млн дол. США, а негативний результат від класичної чуми свиней у Нідерландах склав 2,3 млрд дол. США.

В даний час в Україні діють «Ветеринарно-санитарные правила для специализированных свиноводческих предприятий», затверджені Головним Управлінням ветеринарії з Державною ветеринарною інспекцією Держагропрому СРСР 04.11.1986. Проте, враховуючи значну кількість в Україні не спеціалізованих, фермерських, дрібних, малих та середніх

сільськогосподарських підприємств, враховуючи те, що вимоги вказаного нормативного акту до них не можна застосувати, виникла необхідність у розробці Інструкції щодо утримання свиней з метою недопущення поширення інфекційних хвороб.

Для розв'язання зазначеної проблеми за участю Асоціації свинарів України на виконання пункту 16 протоколу № 2 від 17 листопада 2014 року засідання Державної надзвичайної протиепізоотичної комісії при Кабінеті Міністрів України, а також враховуючи вимоги Розділів 4-5 «Кодексу здоров'я наземних тварин» МЄБ, розроблено проект наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Інструкції щодо утримання свиней з метою недопущення поширення інфекційних хвороб» (далі – проект наказу). Проект наказу враховує міжнародні принципи компартиментизації та дозволить відповідальним товаровиробникам застосовувати механізми із отримання окремого зоосанітарного статусу для власного свинопоголів'я що дозволить зберігати за собою право участі в міжнародній та внутрішньодержавній торгівлі в умовах навколишнього епізоотичного неблагополуччя.

Розробка та затвердження проекту наказу є своєчасною, доцільною, підтримується Асоціацією свинарів України, доведена вимогами часу та давно назріла.

Необхідністю прийняття проекту наказу є забезпечення виконання першочергових ветеринарно-санітарних заходів щодо недопущення занесення на територію господарств збудників інфекційних хвороб свиней та отримання окремого зоосанітарного статусу.

#### **Основні групи (підгрупи), на які проблема справляє вплив:**

Групи (підгрупи)	Так	Ні
Громадяни	+	
Держава	+	
Суб'єкти господарювання,	+	
У тому числі суб'єкти малого підприємництва	+	

### **II. Цілі державного регулювання**

Основною ціллю державного регулювання є значне зменшення або усунення ризиків виникнення та поширення захворювання свиней на інфекційні хвороби, забезпечення стійкого епізоотичного благополуччя в державі і створення умов та можливості для добросовісних свиногосподарств щодо створення окремого зоосанітарного статусу поголів'я (компартаменту) з метою збереження торгівлі в умовах епізоотичного неблагополуччя.

### **III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей**

Можливі способи досягнення цілей	Оцінка способу	Причини відмови від альтернативних аргументи		відмови від способів, переваги
			щодо	

		<b>обраного способу</b>
Збереження status quo	Спосіб оцінюється, як такий, що потребує вдосконалення та не відповідає міжнародній практиці.	Такий спосіб не забезпечить зменшення або усунення ризиків виникнення та поширення захворювання свиней на інфекційні хвороби, зокрема АЧС, та забезпечення стійкого епізоотичного благополуччя в державі. Відсутність контролю за станом біобезпеки в свинарських господарствах, за їх роботою в «закритому» режимі та, як наслідок, ризик занесення в господарства збудників інфекційних хвороб свиней, у першу чергу АЧС. Отримання сировини та продукції свинарства сумнівної якості, а іноді і небезпечної для здоров'я тварин та людей.
Інший, від запропонованого способу (саморегуляція)	Спосіб оцінюється, як сумнівний, загрожуючий, такий, що потребує вдосконалення.	Не забезпечить врегулювання зазначеного питання. Як наслідок можна очікувати поширення захворювання свиней на інфекційні хвороби, зокрема АЧС, та низький рівень забезпечення епізоотичного благополуччя в державі. Понесення значних витрат державного бюджету від втрати торговельних можливостей, статусу благополуччя, а також витрат суб'єктами господарювання у разі захворювання свиней.
Обраний спосіб	Забезпечує досягнення цілей державного регулювання та створення нормативно-правового поля щодо можливості збереження торгівлі для підприємців із належними умовами біобезпеки.	Запропонований спосіб вирішення зазначеної проблеми є найбільш доцільним та адекватним з огляду на можливість виконувати чіткий перелік ветеринарно-санітарних заходів та вимог, направлених на підтримання необхідного санітарного стану в господарствах для утримання свиней, як наслідок, зниження ризику занесення збудників інфекційних хвороб свиней, зокрема АЧС, у

		<p>свиногосподарствах всіх форм власності, що в подальшому забезпечить епізоотичне благополуччя в галузі свинарства та в державі в цілому, отримувати якісну та безпечну продукцію для споживання населення.</p> <p>Забезпечує дотримання принципів державної регуляторної політики, створює умови для підприємців (господарств) із належними умовами біобезпеки, для збереження права торгівлі в умовах епізоотичного неблагополуччя. Створює нормативне підґрунтя для внесення змін у діючі інструкції.</p>
--	--	---

Затвердження проекту наказу надасть можливість забезпечити всі сфери інтересів, зокрема, держави, суб'єктів господарювання та громадян.

Вигоди	Витрати
<b>Сфера інтересів держави</b>	
Надасть можливість захистити державні інтереси в галузі свинарства, забезпечить позитивний імідж через статус епізоотичного благополуччя країни, нерозповсюдження збудників інфекційних хвороб свиней та можливість виходу продукції свинарства на міжнародні ринки.	Витрати державного та місцевих бюджетів, пов'язані із запровадженням наказу, відсутні.
<b>Сфера інтересів суб'єктів господарювання</b>	
Узгодження інтересів бізнесу та держави, чітке визначення переліку ветеринарно-санітарних заходів та вимог, направлених на підтримання необхідного санітарного стану в господарствах для утримання свиней. Крім того, здійснення самоконтролю за виконанням ветеринарно-санітарних вимог суб'єктами господарювання надає можливість у подальшому зменшити або усунути ризики виникнення та поширення захворювання свиней на інфекційні хвороби.	Витрати, пов'язані із запровадженням наведеного наказу у суб'єктів господарювання на проведення ветеринарно-санітарних заходів у свинарських господарствах, діагностичних досліджень та профілактики інфекційних хвороб свиней.
<b>Сфера інтересів громадян</b>	
Захист інтересів громадян шляхом отримання здорового поголів'я свиней у свиногосподарствах всіх форм власності, що забезпечить стабільне епізоотичне та епідемічне благополуччя України. Покращання показників безпеки та якості харчової продукції.	Витрати, пов'язані із запровадженням наведеного наказу у громадян, відсутні.

#### **IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей**

Враховуючи вищенаведені позитивні та негативні сторони альтернативних способів досягнення мети, доцільно прийняти розроблений проект наказу.

#### **V. Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми**

Для розв'язання зазначеної проблеми розроблено проект наказу, що дасть можливість впорядкувати проведення ветеринарно-санітарних заходів у господарствах, що утримують свиней, визначить порядок контролю за епізоотичним станом, зоосанітарним статусом серед свиней, порядок їх транспортування, продажу.

Прийняття проекту наказу надасть змогу створити умови для недопущення захворювання свиней у свиногосподарствах всіх форм власності на інфекційні хвороби, зокрема АЧС, забезпечити благополучну епізоотичну ситуацію галузі свинарства та держави в цілому, отримувати якісну та безпечну продукцію для споживання людьми, а також надасть можливість територіальним органам Держпродспоживслужби України виявити та усунути недоліки у їх роботі, що знизить ризик занесення та розповсюдження інфекцій всередині держави та за її межі.

У відповідності до світової практики організація роботи по забезпеченню виконання ветеринарно-санітарних вимог до утримання свиней та відповідальність за це покладається на суб'єктів підприємницької діяльності та фізичних осіб, діяльність яких пов'язана з утриманням та обігом свиней.

У разі прийняття проекту наказу власники тварин, спеціалісти ветеринарної медицини зможуть у повній мірі організувати проведення необхідних ветеринарно-санітарних заходів та необхідних спеціальних заходів, направлених на недопущення занесення інфекційних хвороб свиней у спеціалізовані свиногосподарства та особисті підсобні господарства населення, що в подальшому забезпечить епізоотичне благополуччя господарств, нерозповсюдження збудників інфекційних хвороб на території України, можливість виходу продукції свинарства на міжнародні ринки та збереження права вести торгівлю в умовах епізоотичного неблагополуччя у відповідності до положень Кодексу здоров'я наземних тварин МЕБ, правила якого розповсюджуються на 180 країн членів Міжнародного епізоотичного бюро (Всесвітня організація охорони здоров'я тварин).

#### **VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги**



Суб'єкти господарської діяльності та/або фізичні особи несуть матеріальні затрати, які складаються із затрат на забезпечення належного рівня біозахисту господарств, організації та забезпечення захисту свиного господарств від занесення інфекційних хвороб свиней, їх розповсюдження в самих господарствах та за їх межами, проведення профілактичних та діагностичних заходів, які значно менші ніж витрати від захворювання свиней, їх знищення та проведення протиепізоотичних заходів в межах осередку захворювання та загрозової зони у відповідності до діючої інструкції, яка відповідає міжнародним вимогам.

## **VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта**

Враховуючи безперервність функціонування галузей ветеринарної медицини та свинарства, наказ доцільно запроваджувати на необмежений термін, його дія буде постійною на термін дії Закону України «Про ветеринарну медицину» та буде залежати від змін у законодавстві в Україні.

## **VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта**

Враховуючи стрімкий розвиток свинарства в Україні, епізоотичний стан серед свиногоголів'я потребує прозорості вимог та можливості саморегулювання, організації сучасного державного контролю. Показниками результативності впровадження проекту наказу буде зменшення захворювання свиней у свиного господарствах всіх форм власності на інфекційні хвороби, забезпечення благополучної епізоотичної ситуації галузі свинарства та держави в цілому, отримання якісної та безпечної продукції для споживання населення, диверсифікація ринку свинини українського виробництва. Сприяння створенню відповідного рівня біобезпеки (компартаменту) у господарствах, які є суб'єктами міжнародної торгівлі з метою збереження торгівлі та уникнення знищення поголів'я у випадку потрапляння до осередку захворювання (за наявності від'ємних результатів моніторингу).

## **Кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта**

Дія буде поширюватися на всіх суб'єктів незалежно від форми власності, які здійснюють господарську діяльність в галузі свинарства.

За даними Державної служби статистики України, станом на 01.01.2016 поголів'я свиней в Україні розподілялося таким чином:

- господарства населення – 3375 тис. голів;
- фермерські господарства – 276 тис. голів;
- сільськогосподарські підприємства – 3704 тис. голів, з них:
  - дрібні (до 19 голів) – 2,2 тис. голів у 241 підприємстві;
  - малі господарства (від 20 до 200 голів) – 82,8 тис. голів у 936 підприємствах;

середні господарства (від 201 до 3000 голів) – 669,5 тис. голів у 1020 підприємствах;

спеціалізовані господарства (від 3000 голів і більше) – 2949 тис. голів у 283 підприємствах.

Рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб - вище середнього за рахунок:

а) суб'єкти господарювання та фізичні особи можуть ознайомитися з проектом наказу, який розміщено на офіційних веб-сайтах Міністерства аграрної політики та продовольства України [www.minagro.gov.ua](http://www.minagro.gov.ua) та Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів [www.consumer.gov.ua](http://www.consumer.gov.ua);

б) у разі прийняття, наказ буде розміщено на сайті Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів [www.consumer.gov.ua](http://www.consumer.gov.ua), на сайті Верховної Ради України [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua);

в) суб'єкти та фізичні особи будуть поінформовані з основних положень акта під час проведення планових протиепізоотичних заходів при допомозі державних та приватних лікарів ветеринарної медицини.

Прийнятий наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Інструкції щодо утримання свиней з метою недопущення поширення інфекційних хвороб» буде доведено до відома територіальних органів Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

#### **ІХ. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта**

Відстеження результативності регуляторного акта буде здійснюватися Державною службою України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Базове відстеження здійснюватиметься до дня набрання чинності проекту шляхом моніторингу статистичних даних за результатами державного нагляду щодо виконання суб'єктами господарювання ветеринарно-санітарних вимог.

Повторне відстеження здійснюватиметься через рік після набрання чинності постанови, але не пізніше ніж через два роки шляхом порівняння результативності показників, визначених під час проведення базового відстеження.

Періодичне відстеження здійснюватиметься раз на три роки, починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження шляхом порівняння показників із аналогічними показниками, що встановлені під час повторного відстеження.

Наукові установи до проведення заходів з відстеження не залучатимуться.

**Перший заступник Міністра  
аграрної політики та  
продовольства України**

**Максим МАРТИНЮК**