



<https://doi.org/10.29326/2304-196X-2024-13-1-6-10>
УДК 619:061:616.98-48.87



Вклад ФГБУ «ВНИИЗЖ» в реализацию международных полномочий Россельхознадзора

В. В. Лавровский

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор),
Орликов переулок, 1/11, г. Москва, 107996, Россия

РЕЗЮМЕ

В статье освещается история Федерального центра охраны здоровья животных, начало которой было положено 65 лет тому назад при создании Всесоюзного научно-исследовательского ящурного института. Основная научная тематика – профилактика и борьба с ящуром – была и остается главенствующей для учреждения. Современная история развития Федерального центра охраны здоровья животных неразрывно связана с реформой государственного управления в области сельского хозяйства в стране в 2000-х гг., когда в июле 2004 г. из структуры Министерства сельского хозяйства Российской Федерации была выделена Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) в виде самостоятельного федерального органа исполнительной власти с широкими полномочиями в сфере ветеринарного и фитосанитарного контроля и надзора. Основаниями для переподчинения Федерального центра охраны здоровья животных Россельхознадзору, исторически новому для России органу исполнительной власти, явились высокий международный авторитет научного центра и признанная на национальном и международном уровне квалификация его сотрудников в области заразных болезней животных.

Ключевые слова: ВНИИИ, ФГБУ «ВНИИЗЖ», Россельхознадзор, ящур, инфекционные болезни животных

Для цитирования: Лавровский В. В. Вклад ФГБУ «ВНИИЗЖ» в реализацию международных полномочий Россельхознадзора. *Ветеринария сегодня*. 2024; 13 (1): 6–10. <https://doi.org/10.29326/2304-196X-2024-13-1-6-10>

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для корреспонденции: Лавровский Василий Владимирович, канд. с.-х. наук, советник руководителя Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Орликов переулок, 1/11, г. Москва, 107996, Россия

Contribution of Federal Centre for Animal Health to Rosselkhoznadzor's international mandate delivery

Vasily V. Lavrovsky

Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance,
1/11 Orlikov per., Moscow 107996, Russia

ABSTRACT

The paper covers the history of the Federal Centre for Animal Health, which started 65 years ago by the foundation of the All-Union Foot and Mouth Disease Research Institute. The main research area – FMD prevention and control – was and still remains the leading one for the Centre. The current history of the Federal Centre for Animal Health development is inextricably associated with the public administration reform in agriculture in 2000s, when the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance (Rosselkhoznadzor) spun off the Ministry of Agriculture of the Russian Federation as an independent executive authority with broad powers in the area of the veterinary and phytosanitary control and surveillance. The grounds for the re-subordination of the Federal Centre for Animal Health to the Rosselkhoznadzor, historically novel executive authority in Russia, included high international prestige of the Centre and nationally and internationally acknowledged qualification of its employees in the field of contagious animal diseases.

Keywords: All-Union Foot and Mouth Disease Research Institute, Federal Centre for Animal Health, Rosselkhoznadzor, foot and mouth disease (FMD), infectious animal diseases

For citation: Lavrovsky V. V. Contribution of Federal Centre for Animal Health to Rosselkhoznadzor's international mandate delivery. *Veterinary Science Today*. 2024; 13 (1): 6–10. <https://doi.org/10.29326/2304-196X-2024-13-1-6-10>

Conflict of interests: The author declares no conflict of interests.

For correspondence: Vasily V. Lavrovsky, Cand. Sci. (Agriculture), Adviser to the Head of the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance, 1/11 Orlikov per., Moscow 107996, Russia

Каждый юбилей – хороший повод подвести итоги, наметить новые планы, почтить память учителей и соратников, которые создавали авторитет и славу института, поддержать новое поколение, вступающее на научную стезю в период непростых испытаний, переживаемых нашей страной.

К счастью, еще живы талантливые ученые, которым в 60-е годы XX века были поручены важные задачи по развитию отечественного животноводства и которые внесли огромный вклад в изучение природы ящура и других заразных заболеваний животных, методов их профилактики и лечения, заслужили благодарность и признание отечественных и зарубежных коллег.

Охватить весь масштаб событий и свершений Федерального центра охраны здоровья животных (ФГБУ «ВНИИЗЖ») за 65 лет в одной статье невозможно, поэтому остановимся на временном отрезке, часть которого происходила на моих глазах и при моем непосредственном участии в бытность советником по сельскому хозяйству в Посольстве Российской Федерации в Канаде (2001–2005 гг.), затем в Постоянном представительстве Российской Федерации при Европейском союзе (ЕС) и Евратоме (2006–2013 гг.), а также начальником Управления Россельхознадзора по инспекционной работе в рамках международного сотрудничества и ВТО в сфере ветеринарии, помощником и советником руководителя Россельхознадзора по международной работе (с 2013 г. по настоящее время).

Историю ФГБУ «ВНИИЗЖ» невозможно рассматривать в отрыве от проблем, задач и достижений отечественного сельского хозяйства, становления индустриального животноводства, удовлетворения спроса населения страны на высококачественную животноводческую продукцию, выхода ее на мировые рынки.

Развитие ФГБУ «ВНИИЗЖ» неразрывно связано с реформой государственного управления в области сельского хозяйства начала 2000-х годов, с выделением в июле 2004 г. из структуры Министерства сельского хозяйства Российской Федерации новой Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) в виде самостоятельного федерального органа исполнительной власти с широкими полномочиями в сфере ветеринарного и фитосанитарного контроля и надзора.

В соответствии с Положением о Россельхознадзоре ведомство получило уникальные полномочия в области международного сотрудничества:

- прямое взаимодействие с компетентными органами иностранных государств в области ветеринарии и фитосанитарии, в рамках которого ведомство имеет право осуществлять контрольно-инспекционные мероприятия на территории других стран;
- предоставление государственных гарантий (сертификатов) безопасности поднадзорной продукции при

импорте и экспорте путем контроля грузов на границе, а также подтверждения прослеживаемости и безопасности продукции иностранного и российского происхождения посредством лабораторно-аналитических методов;

- право представлять интересы Российской Федерации в международных профильных организациях, таких как Всемирная организация здравоохранения животных (ВОЗЖ, ранее МЭБ), где заместители руководителя службы на протяжении многих лет входят в состав руководящего совета, Международная конвенция по карантину и защите растений (МКЗР); право участия в работе Комиссии «Кодекс Алиментариус», учрежденной Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО), и Комитета по санитарным и фитосанитарным мерам в торговле Всемирной торговой организации (ВТО).

Фундаментальным принципом работы, который определяет эффективность деятельности Россельхознадзора, является применение контрольно-надзорных разрешительных и ограничительных мер при производстве и перемещении поднадзорных товаров исключительно на базе современных научных знаний и методов, положенных в основу международных рекомендаций (кодексов).

Разумеется, что при таком подходе важной опорой Россельхознадзора в реализации новых задач стали подведомственные научно-исследовательские институты – Всероссийский государственный Центр качества и стандартизации лекарственных средств для животных и кормов (ФГБУ «ВГНКИ»), Всероссийский центр карантина растений (ФГБУ «ВНИИКР») и, конечно, отметивший свой 65-летний юбилей Федеральный центр охраны здоровья животных (ФГБУ «ВНИИЗЖ»).

Основанием для переподчинения Россельхознадзору именно ФГБУ «ВНИИЗЖ» явился высокий международный авторитет института, признанная на национальном и международном уровне квалификация его сотрудников, наличие сложившейся школы подготовки научных кадров, серьезное методологическое и инфраструктурное обеспечение деятельности, многолетний опыт практической работы по профилактике и борьбе с заразными болезнями животных в самых разных регионах России и СНГ, высокая результативность профилактических и карантинных мероприятий, опыт нормотворческой работы в ветеринарии.

К моменту начала реформы госуправления у животноводства страны сформировалось четкое понимание необходимости государственной поддержки важнейших отраслей сельского хозяйства и регулирования внешней торговли продовольствием, которое реализовалось в Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 № 264-ФЗ. В нем впервые российское государство заявило о своей прямой ответственности за обеспечение продовольственной

безопасности путем целенаправленного финансирования ведущих секторов аграрной экономики, в первую очередь животноводства и растениеводства.

Разумеется, в процессе подготовки этих преобразований активно заимствовался опыт ведущих аграрных стран мира – США, Канады, Германии, Великобритании, Франции, Нидерландов, Индии, стран Европейского союза.

К реформам подталкивал и взятый еще в 1995 г. курс на присоединение к ВТО, инициаторы которого обещали существенные преимущества от равноправного торгового оборота российских товаров на международных рынках.

Одной из причин, по которой ведущие мировые экспортеры продовольствия настойчиво вовлекали Россию в ВТО, обещая ей свободный доступ на мировые продовольственные рынки, были раздражающие их якобы избыточные требования национального ветеринарного законодательства при импорте, несмотря на неоспоримые конкурентные преимущества развитых стран, позволявшие им субсидировать экспорт и предлагать демпинговые цены на пресловутые «ножки Буша».

Невзирая на серьезные экономические трудности, обусловленные трансформацией государственного устройства и адаптацией экономики к рыночным условиям хозяйствования, необходимостью выплачивать внешние долги и поддерживать разорванные в результате распада Советского Союза хозяйственные связи на пространстве СНГ, Российская Федерация вступила в ВТО в 2012 г. в качестве «развитой страны». Это означало отказ от множества торговых льгот и преференций, распространявшихся на большинство «развивающихся» учредителей и членов этого «торгового клуба», созданного в 1995 г., и в то же время весьма скромный, по сравнению, например, с развитыми странами – членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), уровень государственной поддержки (9 млрд долларов в 2012 г. и снижение до 4,4 млрд к 2018 г.), да и тех средств в то время в бюджете страны не было.

Россия получила скромные возможности таможенно-тарифной защиты в продовольственном секторе (особенно широко «распахнулись двери» для поставок живых свиней на убой, что оказало впоследствии серьезное давление на отрасль). Тогда как развивающиеся страны Латинской Америки, Ближнего Востока, Индокитая, а также Индия, Турция, не говоря уже о странах Африки, до сих пор легко вводят запретительные пошлины в десятки и даже сотни процентов, не стесняются заявлять, что это делается для защиты собственного производства и содействия занятости сельского населения.

Справедливости ради следует признать, что в разгар переговоров о присоединении к ВТО Россия плотно «сидела на игле» импортных поставок продовольствия и государственные механизмы поддержки сельского хозяйства запускались с большим трудом.

В этих условиях полномочия использовать санитарные и фитосанитарные меры защиты (благо «зеленая» и «желтая» корзины ВТО разрешили инвестировать в обеспечение безопасности продуктов) сделали Россельхознадзор важным игроком, регулирующим оборот продовольствия на внешнем рынке, разумеется, при научном обосновании своих требований.

В этой связи появилась возможность вкладывать серьезные средства в повышение квалификации ветеринарных кадров, улучшение методической, лабораторной и информационно-аналитической работы, в капитальное строительство и приобретение современного оборудования для достижения эквивалентности и подтверждения научной обоснованности своих действий по защите внутреннего рынка от субсидированного и зачастую недоброкачественного импорта, с одной стороны, и убедительности гарантий безопасности отечественной экспортной сельскохозяйственной продукции – с другой, что сопровождалось сближением национального законодательства с международным.

Следует подчеркнуть, что на всех этапах присоединения и членства в ВТО Россия добросовестно следовала своим обязательствам, хотя звоночки о том, что ее интересы по развитию национального рынка, а уж тем более претензии на международные рынки партнеров на Западе не интересуют, звучали уже давно.

Так, в год образования Россельхознадзора произошло присоединение к Евросоюзу 10 стран, большая часть из которых в Восточной Европе (Прибалтика, Польша, Чехия, Словакия, Словения, Венгрия) представляли собой важный экспортный рынок для российского продовольствия и кормов. Евросоюз бесцеремонно разорвал все имевшиеся между Россией и этими странами торговые соглашения, в том числе в сфере ветеринарии и фитосанитарии, без каких-либо условий и компенсаций (в то время как их получили США и Канада) за утрату рынков. В этом же году после крайне успешной для России поставки большой партии зерна в ЕС на экспорт после рекордного урожая 2003–2004 гг. Евросоюз по сговору с США и Канадой ввел жесткую тарифную квоту на импорт «черноморской» (читай: российской) низкобелковой (ее даже называли кормовой) пшеницы, после чего рекордов в торговле с ЕС больше не было.

Несмотря на чувствительную зависимость России, в особенности крупных городов, от регулярного импорта мяса из ЕС, новорожденный Россельхознадзор сумел поставить Евросоюз на место, заставив после трехмесячного запрета на импорт всей животноводческой продукции подписать Меморандум об условиях поставок из ЕС, после чего запустил широкую кампанию по инспектированию предприятий стран – членов ЕС и согласованию новых двусторонних ветсертификатов.

Большим разочарованием в справедливости «свободного рынка» и универсальности международных SPS-правил, но важным испытанием способности Россельхознадзора к отстаиванию интересов отечественного свиноводства в условиях членства в ВТО стал спор в арбитражном органе этой организации в 2014 г. по поводу правомочности российского запрета на поставки свиноводческой продукции из Евросоюза в Россию ввиду вспышек африканской чумы свиней (АЧС) в Литве, Польше, Латвии и Эстонии, рисков ее распространения на всю Западную Европу и заноса в Россию.

Тогда на всех этапах ФГБУ «ВНИИЗЖ» обеспечивало экспертную поддержку, участвовало в инспекциях в зонах поражения и в подготовке научного анализа риска распространения АЧС в Евросоюзе и ее заноса с территории ЕС в Российскую Федерацию. Как показало вре-

мя, научный прогноз, доказывающий справедливость озабоченности России возможностью распространения АЧС, полностью подтвердился. Африканская чума свиней распространилась в половине стран – членов ЕС и нанесла серьезный ущерб свиноводческой отрасли Прибалтики, Польши, Германии, Румынии, Венгрии, Болгарии, Чехии, Словакии, Италии. К сожалению, на этапе разбирательства в арбитражном органе ВТО российские оценки высокомерно отвергались из-за «несоответствия» европейским критериям вероятности угроз.

Столкнувшись с манипулятивностью принципа *highly likely* без достаточных доказательств угроз или ущерба, сотрудники ФГБУ «ВНИИЗЖ» – разработчики системы оценки риска и ранжирования российских предприятий по степени их ветеринарной безопасности в электронных информационных системах Россельхознадзора впоследствии взяли за правило отталкиваться от фактической истории нарушений, допущенных предприятием в процессе деятельности, и вести его персональное досье.

Параллельно при непосредственном участии ФГБУ «ВНИИЗЖ» в это время развивался процесс укрепления торговых связей и гармонизация законодательства стран Таможенного союза, его расширение и преобразование в Евразийский экономический союз с единым рынком (кстати, Евросоюз его создание в 2011 г. категорически не признал), а следовательно, с унифицированным, насколько это было возможно, ветеринарным и фитосанитарным регулированием.

После государственного переворота на Украине, присоединения Крыма к России (новые власти страны тогда проигнорировали полуторогодичные (в 2014–2015 гг.) межправительственные переговоры, которые позволили бы среди прочего сохранить полноценные отношения надзорных служб и выгодную, в первую очередь для Украины, торговлю продовольствием с Россией), введения экономических санкций со стороны США, ЕС, Австралии и Норвегии и ответного наложения контрсанкций на экспорт ряда сельскохозяйственных товаров из этих стран произошел разворот на рынки дружественных государств, запуск процесса импортозамещения продовольствия. Помимо активной работы на внутреннем рынке этот процесс сопровождался серьезной переговорной и инспекционной работой с развивающимися странами, в первую очередь Азии и Латинской Америки, где своевременная информационная поддержка и оценки рисков, выполненные сотрудниками института, позволили избежать дефицита мяса без ущерба ветеринарной безопасности России.

Оказавшись изолированной от давления экспорта субсидированного продовольствия из недружественных стран, Россия предприняла действенные меры по развитию собственного сельского хозяйства. На смену проблеме зависимости от импортного мяса пришла задача открывать экспортные рынки, вывозя излишки.

Устоявшаяся к этому времени система контроля, обновленные лаборатории, современные предприятия, выстраивающие свой бизнес по рекомендациям и при тщательных проверках инспекторов Россельхознадзора, государственная регистрация предприятий, способных выполнять требования зарубежных стран, – все это, увязанное в единую информационную систему «ВетИС», управляемую из ФГБУ «ВНИИЗЖ» и га-

рантирующую полную прослеживаемость продукции из зон, свободных от заболеваний, производит должное впечатление на потенциальных импортеров.

Достаточно сказать, что к 2020 г. Россия стала нетто-экспортером продовольствия, а в 2023 г. экспортная выручка превысила 45 млрд долларов США, в том числе в связи с надежными гарантиями Россельхознадзора касательно безопасности экспортируемой продукции.

Благодаря своим высоким компетенциям в сфере профилактики и борьбы с болезнями животных институт стал обязательным звеном в программах инспекций представителями иностранных ветслужб, а государственная поддержка экспорта животноводческой продукции сделала такие визиты доступными для специалистов из развивающихся стран, увидевших в России достойного конкурента традиционным экспортерам, способного обеспечить конкурентные цены и безупречный уровень безопасности говядины, баранины, мяса птицы, пищевых яиц, молочной и рыбной продукции.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что выбор, который сделал Россельхознадзор в 2004 г., включив ФГБУ «ВНИИЗЖ» в число организаций, обеспечивающих научное сопровождение регулирующих мер и исполнение новых полномочий службы, себя вполне оправдал. Во всяком случае, на всех важных этапах, когда Россельхознадзор сталкивался с необходимостью менять подходы в своей работе и адаптироваться к изменяющимся внешним условиям, коллектив института оказывался на высоте, достойным тех сложных задач, которые выпадали на долю отрасли и страны за последние 20 лет.

Учреждение в системе Россельхознадзора подтвердило свой высокий статус международного центра по вопросам защиты здоровья животных, о чем свидетельствуют его многообразные и плодотворные внешние связи, признание деятельности международными организациями, такими как ВОЗЖ и ФАО, Российской академией наук, а также ведущими исследовательскими центрами мира, востребованность высокоэффективной авторской продукции (вакцин, диагностикумов, тест-систем) далеко за пределами нашей страны.

За прошедшие 20 лет ФГБУ «ВНИИЗЖ» не только сохранило, но и приумножило свои традиционные компетенции в сфере профилактики и борьбы с опасными болезнями человека и животных (разработка методов и средств борьбы), одновременно надежно выполняя функции ведущего информационно-аналитического центра, необходимого для успешного государственного управления животноводством и рынком продукции животного происхождения на основе научно обоснованных рекомендаций, новых научных фактов, точного и надежного прогноза развития эпизоотической ситуации и немедленного реагирования на каждый случай возникновения заболеваний.

Институт стал главной базой и отраслевым флагманом в разработке и повсеместном использовании современных биотехнологий и электронных информационных систем, которые позволили объединить и систематизировать колоссальный объем данных о происхождении и перемещении любой поднадзорной животноводческой продукции в стране.

На этой основе выстроена уникальная система регионализации территории страны по болезням животных, которая позволяет в режиме реального времени

регулировать товарные потоки, в том числе через государственную границу, с учетом постоянно обновляемых при участии сотрудников института сведений об эпизоотической обстановке, изменениях ветеринарного законодательства, ведомственных инструкций и правовых ветеринарных норм.

Именно с развитием информационных систем и непрерывным получением объективной доказательной базы об эпизоотическом состоянии животноводческой отрасли и безопасности продукции животного происхождения удалось совершить прорыв в деле приобретения международных статусов благополучия по ряду опасных болезней, а главное – убедить в ходе многочисленных инспекций ведущих мировых импортеров в безопасности российской животноводческой продукции, что уже в 2023 г., по оценкам Национальной мясной ассоциации, позволило довести ее экспорт до 2 млрд долларов США.

Знание и умение работать в информационных системах Россельхознадзора являются обязательными элементами организации производственного процесса и контроля для участвующих в цепочке производства и сбыта животноводческой продукции предприятий, позволяющими существенно уменьшить нагрузку на добросовестный бизнес. Важно подчеркнуть, что благодаря скоординированной работе Россельхознадзора и его научных подразделений, унификации и стандартизации методик отбора и обработки проб, усовершенствованию лабораторного оборудования,

государственной аккредитации и международной системе сличительных испытаний достигается приемлемый уровень риска, укрепляется доверие к системе обеспечения безопасности в стране, снижаются риски введения в оборот фальсифицированной продукции по мошенническим схемам.

Несмотря на еще сохраняющиеся риски возникновения отдельных очагов АЧС, гриппа птиц, ряда других заболеваний, в целом эпизоотическая ситуация в стране остается контролируемой. Свидетельством тому является увеличение производства и потребления животноводческой продукции, стабильный уровень государственной поддержки аграрного сектора, а главное – продолжающийся рост частных инвестиций в молочное и мясное скотоводство, свиноводство, птицеводство, промышленную переработку, хранение и ретейл. Развиваются процессы переработки и утилизации отходов животноводства, что, в свою очередь, благоприятно сказывается на безопасности производства.

Люди, и потребители, и производители, доверяют службе и ее научному звену, это главный результат отметившего свой 65-летний юбилей ФГБУ «ВНИИЗЖ».

Доклад был представлен на международной научно-практической конференции «Ветеринария в продовольственной и биологической безопасности», посвященной 65-летию ФГБУ «ВНИИЗЖ» (г. Владимир, 7–8 декабря 2023 г.).