

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.5.13>**Ірина Лучко,***аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені В. З. Янчука
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО ВЕТЕРИНАРНО-САНІТАРНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ

Охорона здоров'я населення, підвищення якості та безпеки продовольчої сировини, харчових продуктів, профілактика та ліквідація інфекційних хвороб і запобігання їм є одними з найважливіших соціально-економічних завдань. І велике значення надається ветеринарно-санітарному контролю, що здійснюється як на рівні держави, так і суб'єктами господарювання. Причому процес контролю полягає в забезпеченні дотримання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних вимог та правил, виконання заходів та здійснюються постійно.

Чітке визначення понять «державний ветеринарно-санітарний контроль» та «державний ветеринарно-санітарний нагляд» є основою для правильного розуміння і застосування законодавства, що регулює досліджуване питання.

Дана проблематика висвітлювалась у працях таких науковців, як В.Б. Авер'янов, В.Л. Бегас, Л.Ю. Галайдюк, А.І. Годяк, В.І. Довгань, В.М. Єрмоленко та ін. На підставі проведеного дослідження у статті вказується, що питання теоретичного і практичного характеру, пов'язані зі здійсненням ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, а саме поняття державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, не були об'єктом спеціального вивчення українських вчених, дане дослідження є необхідним і актуальним.

У науковій статті розглянуто поняття державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду. Здійснено дослідження наукових підходів до визначення поняття контроль, нагляд.

Також у статті проаналізовано окремі положення Закону України «Про ветеринарну медицину», зроблено критичний аналіз зазначеного наукового матеріалу. За результатами дослідження у статті сформульовані відповідні висновки та вироблений власний науковий підхід до визначення понять державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду.

На законодавчому рівні відсутнє розмежування між контролем та наглядом, що унеможливує коректне, чітке розмежування цих двох підсистем на рівні системи державного контролю і нагляду.

Ключові слова: контроль, нагляд, державний ветеринарно-санітарний контроль, державний ветеринарно-санітарний нагляд, призначення контролю, функції державного ветеринарно-санітарного контролю.

Постановка проблеми. Здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду в сучасних умовах супроводжується низкою недоліків правового й організаційного характеру через недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази. Тому очевидно стає потреба у знаходженні і застосуванні нових теоретичних підходів до визначення поняття контролю та нагляду. Чітке визначення понять «державний ветеринарно-санітарний контроль» та «державний ветеринарно-санітарний нагляд» є основою для правильного розуміння і застосування законодавства, що регулює досліджуване питання. Питання співвідношення ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, методичні основи їх розмежування залишаються недостатньо дослідженими.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед науковців, що присвятили свої праці різним аспектам даного питання, варто виділити таких, як: В.Б. Авер'янов, В.Л. Бегас, Л.Ю. Галайдюк, А.І. Годяк, В.І. Довгань, В.М. Єрмоленко та ін. Однак поняття ветеринарно-санітарного контролю та нагляду в Україні належним чином не досліджені.

Метою цієї статті є аналіз наявних у літературі визначень термінів «контроль» і «нагляд», аналіз їхніх спільних та відмінних ознак.

Виклад основного матеріалу. Прагнення України до інтеграції у світове співтовариство і входження до Європейського Союзу потребує адекватного розуміння сутності, місця й ролі державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду. Сільсько-

господарська продукція є основою харчування та вагомим демографічним фактором [1, с. 297]. Законодавство України у сфері ветеринарно-санітарних вимог до продукції тваринного походження має низький ступінь відповідності правовим актам ЄС.

Зокрема, у законодавстві склалася непроста ситуація, пов'язана з відсутністю чіткого, усталеного та стабільного визначення понять контролю та нагляду у нормативно-правових актах, адже вони, як правило, ототожнюються. У вітчизняній науковій літературі також тривають дискусії з приводу понять «контроль» і «нагляд». Думки науковців відображають два підходи: перший – це тотожні поняття; другий – контроль і нагляд є самостійними поняттями.

Як свідчить практика нормативно-правового регулювання, термін «нагляд» дуже часто вживається паралельно або ж у комплексі з поняттям «контроль», що й створює певні труднощі у розмежуванні даних категорій і визначенні їхніх окремих сутнісних характеристик.

Як зазначає В.І. Довгань, призначення контролю полягає у: спостереженні за функціонуванням підконтрольних об'єктів; отриманні об'єктивної інформації про виконання ними правил і доручень, про їхній стан; можливості втручатися в поточну адміністративно-господарську діяльність контролюваного об'єкта у разі застосування заходів запобігання порушенням законності та їх припинення; виявленні причин і умов, що сприяють скоєнню правопорушень; самостійному застосуванню заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні законності. Тоді як функції нагляду полягають у: постійному, систематичному спостереженні спеціальними державними органами за діяльністю не підпорядкованих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності; оцінюванні діяльності об'єкта здійснюється тільки з точки зору закону; в одних випадках наглядові органи мають право безпосередньо розглядати питання щодо притягнення винної особи до юридичної відповідальності, в інших – вони зобов'язані порушити його перед компетентними органами [2, с. 12].

На думку В.Б. Авер'янова, поняття «контроль» необхідно розглядати як більш широке, ніж поняття «нагляд», тоді як останній є елементом контролю, що звужений лише стосовно сфери свого застосування. Державний нагляд здійснюється у разі, коли йдеться про дотримання певних правил, умов, норм чинного законодавства. Функція контролю державних органів не обмежується лише контролем за відповідністю діяльності законам, хоча контроль і спрямовується на забезпечення вимог законодавства в тій чи іншій сфері [3, с. 158].

Необхідно зупинитися на притаманних ознаках державного контролю:

– відносини влади-підпорядкованості, які здебільшого існують між контролюючим органом та підконтрольним об'єктом;

– об'єктом контролю є не лише законність, а і доцільність діяльності підконтрольного об'єкта. Контролюючий має право втручатися у діяльність підконтрольного об'єкта;

– контролюючий орган досить часто наділений правом скасовувати рішення підконтрольного;

– за допущені правопорушення у деяких випадках контролюючий орган має право застосовувати заходи впливу до підконтрольного;

– особливий процес контролю, який складається з трьох стадій: установка нормативів, співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних та коригування виявлених відхилень.

Аналізуючи та досліджуючи текст Закону України «Про ветеринарну медицину», можна дійти висновку, що поняття «нагляд» для законодавця є ширшим за поняття «контроль», з огляду на способи впливу на піднаглядні об'єкти. Тобто нагляд – це спостереження за відповідним об'єктом, тоді як контроль передбачає використання заходів державного примусу відповідним суб'єктом владних повноважень. Також нагляд передбачає перевірку стану здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю.

Система органів державного контролю складається з підсистем, що діють у певних сферах і галузях суспільного життя та дозволяють забезпечити необхідною інформацією всі рівні управління. З огляду на це, виділяють державний контроль, який здійснюють органи виконавчої влади: фінансовий, банківський, митний, податковий, гірничий, за станом охорони праці, санітарно-епідеміологічний, за дотриманням антимонопольного законодавства, метрологічний, статистичний, кадровий, технологічний тощо. До цього типу контролю належить і державний ветеринарний контроль [4].

Державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд в Україні здійснюється органами виконавчої влади в межах повноважень, визначених законодавством України, та регламентується Законом України «Про ветеринарну медицину». Відповідно до ст. 1 цього Закону державний ветеринарно-санітарний контроль – функції, що виконуються державними інспекторами ветеринарної медицини та/або уповноваженими лікарями ветеринарної медицини і полягають у постійному забезпеченні виконання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів та технічних регламентів, а державний ветеринарно-санітарний нагляд – функції, що виконуються державними інспекторами ветеринарної медицини та/або уповноваженими лікарями ветери-

наркої медицини і полягають у періодичній перевірці дотримання вимог чинного законодавства в галузі ветеринарної медицини [5].

Для визначення поняття ветеринарно-санітарного нагляду та ветеринарно-санітарного контролю слід визначити і виокремити ознаки контролю та нагляду.

У виділеному мною легальному визначенні визначальною ознакою державного контролю є постійність, тоді як нагляду – періодичність. Також III розділ Закону України «Про ветеринарну медицину» визначає коло посадових осіб, які здійснюють ветеринарно-санітарний контроль, та виокремлює суб'єктів ветеринарно-санітарного нагляду, чим і розмежовує ці поняття. Відмежування ветеринарного контролю від ветеринарного нагляду полягає в можливості органу нагляду застосовувати санкції до порушників ветеринарних правил, що є ще одним важливим критерієм.

Головна ж відмінність контролю від нагляду полягає в тому, що контроль має на меті не тільки досягнення законності й правопорядку, а й забезпечення ефективності та доцільності. Метою нагляду є точне і неухильне виконання законів, що не супроводжується оцінкою доцільності прийнятих актів і виконаних дій [6, с. 154]. Для державного контролю характерна наявність широкого набору засобів і методів контрольної діяльності (перевірки, експертизи, ліцензування тощо), чого не можна сказати про нагляд.

Багато і спільних ознак контролю і нагляду. У них єдина мета – забезпечення законності, запобігання правопорушенням у галузі ветеринарної медицини. Суть контролю і нагляду проявляється у спостереженні органами виконавчої влади за дотриманням юридичними та фізичними особами законодавства, а також застосування в межах встановленої компетенції різних заходів у разі виявлення порушень. Посадові особи, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний контроль, і посадові особи, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний нагляд, мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні їм об'єкти та давати обов'язкові до виконання вказівки.

Узагальнюючи сказане, можна дійти висновку, що поняття ветеринарно-санітарного нагляду є ширшим за ветеринарно-санітарний контроль. І головним завданням державного ветеринарно-санітарного нагляду є забезпечення якості продукції, послуг і безпеки громадян, суспільства, держави.

Відповідно до закону України «Про ветеринарну медицину» [5] визначені такі принципи напрямів ветеринарно-санітарного контролю і нагляду:

– державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд за переміщенням тварин;

– державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд на ринках;

– державний контроль та нагляд за безпечністю і якістю ветеринарних препаратів, субстанцій та засобів ветеринарної медицини;

– державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд на державному кордоні України та транспорті;

– державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд під час полювання.

Необхідно зазначити, що державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд на м'ясопереробних, рибодобувних, рибопереробних, молокопереробних підприємствах та підприємствах зі зберігання продукції тваринного походження здійснюється з метою забезпечення епізоотичного благополуччя під час надходження та переробки сировини тваринного походження, а також контролю за дотриманням необхідних ветеринарно-санітарних, санітарних вимог щодо забезпечення безпеки готової продукції тваринного походження [7, с. 161]. Проте, як зазначає В.Л. Бегас, система ветеринарно-санітарного контролю і нагляду при Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів перебуває на стадії формування, на якій важливо не втратити напрацювання попередніх етапів поряд із подальшим реформуванням [8, с. 88].

Одним із найважливіших напрямів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду є контроль експортно-імпорتنних операцій, який здійснюється прикордонними державними інспекторами ветеринарної медицини – державними інспекторами ветеринарної медицини регіональних служб державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті, які перевіряють імпорتنні, транзитні та експортні вантажі, що є об'єктами державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, а також дозволяють їх ввезення або вивезення залежно від їхнього ветеринарно-санітарного стану і видають відповідні ветеринарні документи (ст. 1 Закону України «Про ветеринарну медицину» [5]). Саме на регіональній службі державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті покладені завдання з охорони території України від проникнення хвороб тварин з території інших держав або карантинних зон, а також здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за дотриманням юридичними і фізичними особами вимог ветеринарно-санітарних заходів під час здійснення міждержавних перевезень об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду. Регіональна служба державного ветеринарно-сані-

тарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті реалізує свої повноваження безпосередньо або через свої структурні підрозділи – прикордонні інспекційні пункти (пости) ветеринарної медицини, за якими закріплено зони обслуговування [9, с. 118].

Висновки

Отже, позитивно оцінюючи сам факт існування державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, які регламентуються на найвищому законодавчому рівні, слід відзначити, що структурно-функціональне забезпечення діяльності органів ветеринарної медицини, які відповідають за ветеринарно-санітарний контроль та нагляд, потребує детального вивчення.

На законодавчому рівні відсутнє розмежування контролю та нагляду, що унеможливає коректне, чітке розмежування цих двох підсистем на рівні системи державного контролю і нагляду.

Тому для чіткого розмежування понять контролю та нагляду необхідне детальне дослідження кожного виду ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, закріпленого законодавством України.

Список використаних джерел:

1. Єрмоленко В.М. Правове регулювання якості та безпечності сільськогосподарської продукції. *Аграрне право* : підручник / за заг. ред. В.М. Єрмоленка. Київ: Юрінком Інтер, 2010. С. 297–309.
2. Довгань В. І. Теоретико-методичні аспекти ветеринарно-санітарного нагляду та контролю. *Держава та регіони*. № 1. С. 10–11.
3. Державне управління в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. 265 с.
4. Довгань В. Інспекційний ветеринарний контроль – один із методів державного управління в галузі ветеринарної медицини. *Науковий вісник. Демократичне врядування* 2008. Вип. 2. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Dovgan.pdf. (дата звернення: 17.10.2020).
5. Про ветеринарну медицину : Закон України від 16.11.2006 р. № 361-V. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2007. № 5-6. Ст. 53.
6. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве : монография. Москва: Проспект, 2005. 272 с.
7. Галайдюк Л. Ю. Адміністративно-правові аспекти здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 182. Ч. 3. С. 160–169.
8. Бегас В. Л. Організація ветеринарно-санітарного контролю і нагляду в Україні. Сучасний стан та перспективи розвитку. *Проблеми заразної та незаразної патології тварин*. 2–4 листопада 2016 р. Житомир. С. 83–89.
9. Годяк А. І. Правові засади державного ветеринарно-санітарного контролю під час здійснення експортно-імпорتنих операцій. *Збірник наукових праць Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. Вип. 1. С. 115–124.

Iryna Luchko. The concept of state veterinary and sanitary control and supervision

Public health, improving the quality and safety of food, food, prevention, prevention and eradication of infectious diseases are among the most important socio-economic objectives. And importance is attached to veterinary and sanitary control, which is carried out both at the state level and by business entities. Moreover, the control process is to ensure compliance with current legislation on veterinary and sanitary requirements and rules, implementation of measures and is carried out constantly.

A clear definition of the concept of state veterinary and sanitary control and state veterinary and sanitary supervision is the basis for a proper understanding and application of the legislation governing the subject.

This issue was covered in the works of V.B. Averyanov, V.L. Begas, L.Yu. Galaidyuk, A.I. Godyak, V.I. Dovgan, V.M. Yermolenko and others. Based on the study, the article states that issues of theoretical and practical nature related to the implementation of veterinary control and supervision, namely the concept of state veterinary control and supervision have not been the subject of special study by Ukrainian scientists, this study is necessary and relevant.

The scientific article considers the concept of state veterinary and sanitary control and supervision. The research of scientific approaches to the definition of the concept of control, supervision is carried out.

Also in the article some provisions of the Law of Ukraine "About veterinary medicine" are analyzed, the critical analysis of the specified scientific material is made. Based on the results of the research, the article formulates the relevant conclusions and develops its own scientific approach to defining the concept of state veterinary and sanitary control and supervision.

At the legislative level, there is no distinction between control and supervision, which makes it impossible to correctly, clearly distinguish between these two subsystems at the level of the system of state control and supervision.

Key words: control; supervision; state veterinary and sanitary control; state veterinary and sanitary supervision; appointment of control; functions of state veterinary and sanitary control.