

УДК 342.9:619:614.31

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ВЕТЕРИНАРНО-САНІТАРНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ

**Л.Ю. ГАЛАЙДЮК, асистент¹,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України**

У даній статті розглянуті питання співвідношення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, визначено правовий статус суб'єктів, що здійснюють державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд, проаналізовано нормативно-правові акти і зроблено відповідні висновки.

Державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд, державні інспектори ветеринарної медицини, уповноважені лікарі ветеринарної медицини, головний державний інспектор ветеринарної медицини України, офіційні лікарі ветеринарної медицини.

Сільськогосподарська продукція є основою харчування та вагомим демографічним фактором [1, с. 297]. Забезпечення належного правового регулювання ветеринарно-санітарного нагляду і контролю щодо зберігання та реалізації сільськогосподарської продукції тваринного походження гарантує охорону населення від антропозоонозів – хвороб, спільних для тварин і людей. На жаль, законодавство у сфері ветеринарно-санітарних вимог до продукції тваринного походження характеризується низьким ступенем відповідності правовим актам Європейського Союзу [2, с. 184], а це в свою чергу, не тільки не сприяє захисту прав споживачів, а й заважає виходу української сільськогосподарської продукції на світові ринки. Тому актуальність цього питання не викликає сумнівів, оскільки укладення договорів, зокрема з країнами – членами Європейського Співтовариства, є важливим чинником на шляху подальшого розвитку галузі.

Проблеми співвідношення державного нагляду та контролю досліджують такі вчені, як: Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук, В.Б. Авер'янов, В.П. Беляєв, П.І. Кононов, І.В. Потокін та ін.

Державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд на м'ясопереробних, рибодобувних, рибопереробних, молокопереробних

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

підприємствах та підприємствах із зберігання продукції тваринного походження здійснюється з метою забезпечення епізоотичного благополуччя при надходженні та переробці сировини тваринного походження, а також контролю за дотриманням необхідних ветеринарно-санітарних, санітарних вимог щодо забезпечення безпеки готової продукції тваринного походження.

Нині діє Закон України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-XII, який визначає загальні правові, організаційні та фінансові засади функціонування ветеринарної медицини, вимоги щодо ветеринарно-санітарної якості та безпеки продукції тваринного, а на ринках – і рослинного походження, охорони довкілля, а також повноваження державних органів, права і обов'язки юридичних та фізичних осіб у сфері забезпечення ветеринарного та епізоотичного благополуччя, карантину тварин, здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду.

Основними завданнями ветеринарної медицини є:

- охорона території України від занесення з території інших держав або з карантинної зони збудників інфекційних хвороб тварин;
- профілактика і діагностика інфекційних, інвазійних і незаразних хвороб тварин та їх лікування;
- державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд за якістю та безпекою продукції тваринного, а на ринках і рослинного походження; переміщенням, у тому числі експортом, імпортом, об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду; додержанням ветеринарно-санітарних вимог, встановлених законодавством;
- захист населення від хвороб, спільних для тварин і людей;
- ветеринарно-санітарна експертиза продукції тваринного, а на ринках – і рослинного походження, що використовується для харчування або виготовлення харчових продуктів, а також готових кормів, кормів рослинного і тваринного походження та кормових добавок;
- державний ветеринарно-санітарний контроль за якістю ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок та засобів ветеринарної медицини;
- бактеріологічний, радіологічний, паразитологічний і токсикологічний контроль на підприємствах переробки продовольчої сировини тваринного походження (далі – переробні підприємства) всіх форм власності: м'ясокомбінатах, птахокомбінатах, холодильниках, базах заготівлі, зберігання та реалізації продукції тваринного походження, а на ринках – продукції рослинного походження;
- сприяння підвищенню кваліфікації спеціалістів ветеринарної медицини;
- сприяння впровадженню в практику досягнень ветеринарної медицини [4].

Разом із тим недостатньо дослідженими залишаються питання співвідношення ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, методичні основи їх розмежування.

Розділ III Закону України «Про ветеринарну медицину» [4] повністю відповідає означеній проблематиці – «Державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд». При аналізі нормативних положень цього розділу Закону можна стверджувати, що законодавець розмежовує ці поняття, визначаючи фактичне коло посадових осіб, які здійснюють ветеринарно-санітарний контроль, та виокремлюючи суб'єктів ветеринарно-санітарного нагляду. Повністю погоджуємося з думкою законодавця.

В.Б. Авер'янов стверджує, що контроль слід вважати більш широким поняттям, а нагляд варто розглядати як елемент контролю, як «звужений контроль», але звужений лише відносно сфери свого застосування. Державний нагляд здійснюється у випадках, коли мова йде про дотримання певних правил, умов 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. Крім того, нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування [5, с. 340].

У ст. 10 Закону України «Про ветеринарну медицину» зазначено, що державний ветеринарно-санітарний контроль здійснюється державними інспекторами ветеринарної медицини. Головний державний інспектор ветеринарної медицини України може надавати лікарям ветеринарної медицини, які працюють у державних установах ветеринарної медицини, та ліцензованим лікарям ветеринарної медицини повноваження державного інспектора ветеринарної медицини на проведення державного ветеринарно-санітарного контролю. Втручання в роботу уповноважених лікарів ветеринарної медицини щодо здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю забороняється.

Державний ветеринарно-санітарний контроль на об'єктах окремих центральних органів виконавчої влади за погодженням з Департаментом може здійснюватися підрозділами ветеринарної медицини цих органів.

Державні інспектори ветеринарної медицини та уповноважені лікарі ветеринарної медицини, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний контроль, мають право:

- 1) перевіряти під час транспортування об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду додержання ветеринарно-санітарних заходів і наявність відповідних супровідних ветеринарних документів;

- 2) перевіряти безпечність неїстівних продуктів тваринного походження, у тому числі шляхом розширеного ветеринарно-санітарного

контролю, щодо їх відповідності вимогам законодавства та технічним регламентам;

3) проводити відбір зразків товарів та інших об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду для проведення ветеринарно-санітарної експертизи;

4) проводити оцінку зразків неїстівних продуктів тваринного походження та інших об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду з метою перевірки додержання ветеринарно-санітарних заходів і мінімальних показників якості, встановлених відповідними технічними регламентами;

5) перевіряти ветеринарно-санітарний стан виробничих приміщень та умов зберігання репродуктивного матеріалу;

6) перевіряти дотримання ветеринарно-санітарних заходів на потужностях (об'єктах), які використовуються для утримання тварин, виробництва та обігу неїстівних продуктів тваринного походження, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів, кормів тваринного походження, готових кормів, репродуктивного матеріалу, засобів догляду за тваринами;

7) вносити пропозиції щодо призупинення, поновлення або анулювання (скасування) експлуатаційних дозволів;

8) здійснювати інспектування та в разі необхідності видавати розпорядження або приписи щодо дезінфекції транспортних засобів, які переміщувалися через карантинні зони хвороб, що підлягають повідомленню;

9) здійснювати стандартний прикордонний ветеринарно-санітарний контроль за об'єктами державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що перевозяться транзитом;

10) здійснювати стандартний прикордонний ветеринарно-санітарний контроль, а за необхідності - вибіркового або розширеного контролю за об'єктами державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що імпортуються або експортуються;

11) видавати міжнародні ветеринарні сертифікати на товари, що експортуються.

Державні інспектори ветеринарної медицини та уповноважені лікарі ветеринарної медицини, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний контроль, зобов'язані:

1) додержуватися вимог законів і нормативно-правових актів з питань ветеринарної медицини та охорони праці;

2) негайно повідомляти керівників відповідних державних органів ветеринарної медицини про виявлені порушення ветеринарно-санітарних заходів, встановлених законодавством.

Державний ветеринарно-санітарний нагляд здійснюється Головним державним інспектором ветеринарної медицини України, головними державними інспекторами ветеринарної медицини Автономної Республіки

Крим, областей, міст Києва та Севастополя, міст, районів, головними державними інспекторами ветеринарної медицини регіональних служб, їх заступниками та державними інспекторами ветеринарної медицини.

Головний державний інспектор ветеринарної медицини України координує здійснення державного ветеринарно-санітарного нагляду, надає лікарям ветеринарної медицини, які працюють у державних установах ветеринарної медицини, та ліцензованим лікарям ветеринарної медицини повноваження державного інспектора ветеринарної медицини на здійснення державного ветеринарно-санітарного нагляду.

Посадові особи, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний нагляд, забезпечуються форменим одягом у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України, за рахунок коштів Державного бюджету України.

Зразки форменого одягу і знаки розрізнення для посадових осіб, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний нагляд, затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Державні інспектори ветеринарної медицини, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний нагляд, мають право:

1) з метою здійснення ветеринарно-санітарного нагляду протягом робочого часу мати безперешкодний доступ до потужностей (об'єктів), які використовуються для виробництва, переробки та обігу товарів, ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів, кормів;

2) у разі спалаху хвороби, що підлягає повідомленню, у будь-який час мати безперешкодний доступ до потужностей (об'єктів), які здійснюють виробництво або обіг товарів, якщо такі потужності (об'єкти) розташовані в межах карантинної зони, для перевірки їх ветеринарно-санітарного стану та/або товарів та/або виконання необхідних заходів, які встановлюються під час карантину тварин;

3) одержувати інформацію, необхідну для встановлення ветеринарно-санітарного стану та забезпечення безпечності товарів, виявлення причин хвороби тварин, з метою визначення ветеринарно-санітарного статусу відповідної зони;

4) перевіряти стан здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю;

5) видавати накази, розпорядження та приписи про обов'язкові для виконання ветеринарно-санітарні заходи (включаючи забій, вимушений забій тварин, знешкодження, утилізацію або знищення товарів, дотримання процедур переробки, утилізації або знищення об'єктів, якщо вони є носіями хвороб, що підлягають повідомленню, або в разі виникнення підозри, що ці об'єкти заражені чи є носіями хвороб, що підлягають повідомленню, чи містять забруднюючі речовини, радіонукліди в кількостях, які перевищують максимальні рівні залишків);

6) забороняти експорт, імпорт, транзит та інший обіг товарів і засобів догляду за тваринами, які не відповідають ветеринарно-санітарним заходам та/або технічним регламентам;

7) видавати накази, розпорядження та приписи стосовно вилучення з обігу товарів та засобів догляду за тваринами, які не відповідають ветеринарно-санітарним заходам або технічним регламентам;

8) видавати розпорядження та приписи стосовно призупинення, закінчення строку дії, поновлення і анулювання (скасування) експлуатаційних дозволів та ветеринарних документів;

9) у разі необхідності утворювати комісії з числа експертів з ветеринарної медицини із залученням спеціалістів ветеринарної медицини з профільних науково-дослідних установ і вищих навчальних закладів для ідентифікації хвороб тварин та причин їх загибелі;

10) обмежувати, забороняти або припиняти відповідно до законодавства господарську діяльність юридичних або фізичних осіб у разі порушення ними ветеринарно-санітарних заходів, встановлених законодавством, якщо такі порушення можуть спричинити безпосередню загрозу життю та/або здоров'ю людей і тварин;

11) організовувати проведення протиепізоотичних заходів юридичними та фізичними особами, які здійснюють професійну діяльність у галузі ветеринарної медицини;

12) накладати адміністративні стягнення відповідно до закону.

Державні інспектори ветеринарної медицини, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний нагляд, зобов'язані:

1) негайно після виявлення або виникнення підозри про спалах особливо небезпечної хвороби, занесеної до списку МЕБ, або іншої хвороби, що підлягає повідомленню, або масового отруєння тварин повідомляти відповідні органи виконавчої влади про необхідність запровадження особливого режиму роботи потужностей (об'єктів) та вжиття заходів боротьби з хворобою тварин;

2) повідомляти органи ліцензування в галузі ветеринарної медицини про порушення ліцензійних умов суб'єктам ліцензування;

3) брати участь у діяльності державних комісій з прийняття в експлуатацію потужностей (об'єктів), на яких виробляються об'єкти державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду або які використовуються для їх обігу. [4]

Таким чином, нагляд, на думку законодавця, порівняно із контролем є дещо ширшим за колом методів впливу на піднаглядні об'єкти. Контроль – це фактично спостереження за підконтрольним об'єктом, а нагляд передбачає використання заходів державного примусу (видача наказів, накладення адміністративних стягнень на осіб, які порушили ветеринарно-санітарні правила). Крім того, нагляд передбачає перевірку стану здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю. Отже, у цілому можна стверджувати, що поняття ветеринарно-санітарного

нагляду є ширшим за ветеринарно-санітарний контроль. Без сумніву, багато ознак контролю і нагляду збігаються. Наприклад, відсутність організаційної підлеглості, наявність спеціального об'єкта діяльності, яким є нормативні акти, що містять певні вимоги, стандарти тощо; їх дотримання організаціями, громадянами, надання права застосування заходів примусу. Головна ж відмінність контролю від нагляду полягає в тому, що контроль має за мету 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]. Проте окремі вчені не поділяють цієї точки зору і стверджують, що контрольні заходи проводяться відповідними органами щодо тих фізичних і юридичних осіб, на яких вони можуть здійснювати регулятивний вплив, тобто поведінка підконтрольних суб'єктів повсякчас або тимчасово регульована цими органами [7, с. 16].

Відповідно до Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. державний ветеринарно-санітарний контроль здійснюють офіційні лікарі ветеринарної медицини. Залежно від обсягів виробництва суб'єкта господарювання офіційний лікар може мати заступника.

Офіційні лікарі ветеринарної медицини підпорядковуються головним державним інспекторам ветеринарної медицини районів, міст, міст Києва та Севастополя, областей, Автономної Республіки Крим, знаходяться у штаті районної державної лікарні ветеринарної медицини, а в місті Києві – об'єднання державної ветеринарної медицини та утримуються за рахунок коштів загального та спеціального фондів Державного бюджету України. Роботу офіційних лікарів контролює Державний департамент ветеринарної медицини та його територіальні органи. Втручання в роботу офіційних лікарів інших служб забороняється.

Ветеринарно-санітарний контроль за дотриманням суб'єктом господарювання ветеринарних, санітарних вимог, правил та заходів при переробці, зберіганні, транспортуванні та реалізації продукції тваринного походження здійснюють спеціалісти ветеринарної медицини суб'єкта господарювання під контролем офіційного лікаря ветеринарної медицини. Структуру та штатну чисельність спеціалістів ветеринарної медицини суб'єкта господарювання визначає державний інспектор ветеринарної медицини.

До обов'язків офіційного лікаря ветеринарної медицини належить контроль за:

- 1) відповідністю сировини тваринного походження супровідним ветеринарним документам та позначкам придатності;
- 2) дотриманням санітарних вимог при технології переробки сировини тваринного походження;

3) дотриманням технологічних режимів переробки сировини тваринного походження, що має певні обмеження щодо використання;

4) дотриманням температурних режимів при виробництві харчових продуктів тваринного походження;

5) проведенням ветеринарно-санітарної оцінки сировини тваринного походження ;

6) проведенням відбору проб сировини та готових харчових продуктів для виконання Загальнодержавного плану моніторингу, а також у разі виробничої необхідності з метою визначення їх безпеки при здійсненні відомчого контролю та експорту;

7) здійсненням утилізації харчових відходів тваринного походження;

8) дотриманням власниками підприємств системи НАССР та наданням при цьому відповідних рекомендацій, необхідних до виконання.

Функції щодо здійснення офіційними лікарями ветеринарної медицини державного ветеринарно-санітарного контролю на м'ясопереробних, рибодобувних, рибопереробних, молокопереробних підприємствах та підприємствах гуртового зберігання необроблених харчових продуктів тваринного походження визначаються типовими інструкціями для відповідних підприємств із здійснення ветеринарно-санітарного контролю спільним наказом Головного державного інспектора ветеринарної медицини України та Головного державного санітарного лікаря України.

Державний нагляд на цих потужностях санітарною службою та ветеринарною службою здійснюється в межах їх компетенції.

Здійснення планових заходів державного нагляду санітарною та ветеринарною службою на цих потужностях проводиться за погодженням графіком, який затверджується спільним наказом головного державного інспектора ветеринарної медицини та головного державного санітарного лікаря відповідних територій.

Діяльність спеціалістів ветеринарної медицини та санітарно-епідеміологічної служби здійснюється у взаємному узгодженні, уникненні дублювання функцій та максимальному сприянні роботі підприємства. [8]

Слід зауважити, що у Законі України «Про ветеринарну медицину» розмежування ветеринарно-санітарного нагляду та контролю за сферами перевірки не проводиться. Так, у ст. 16–19 виділяються такі їх види:

– державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд на ринках (ст. 16);

– державний контроль та нагляд за безпечністю і якістю ветеринарних препаратів, субстанцій та засобів ветеринарної медицини(ст. 17);

– державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд на державному кордоні України та транспорті (ст. 18);

– державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд під час полювання (ст. 19).

Таким чином, у сучасних умовах контроль відображає насамперед управлінський, організаційний аспект функціонування органів державної влади і власне є інтегрувальною, універсальною організаційно-правовою категорією, що об'єднує різні види і форми перевіркової діяльності, а також різні форми реагування на виявлені порушення. Через це контроль охоплює як перевірку законності тих чи інших дій і рішень посадових осіб, так і їх доцільність. З погляду аналізованої проблематики слід відзначити таке: законодавець недостатньо чітко розмежовує поняття нагляду і контролю у ст. 17–19 Закону України «Про ветеринарну медицину». Так, зокрема, у ст. 17 немає чіткого розмежування суб'єктів та об'єктів нагляду і контролю; у ст. 18 чітко не визначено суб'єктів контролю; у ст. 19 взагалі не вживаються такі терміни, як «контроль» і «нагляд», натомість міститься визначення одного із методів контролю – «обстеження» [9, с. 12]. Такі недоліки в нормативно-правовому регулюванні спричинюють багато непорозумінь і зумовлюють появу певних «прогалин» у колі обстежуваних об'єктів, що, у свою чергу, позначається на епізоотичному благополуччі. Це визначає необхідність детального та ґрунтовного дослідження кожного виду ветеринарно-санітарного нагляду та контролю, закріпленого законодавством України.

Список літератури:

1. Єрмоленко В.М. Правове регулювання якості та безпечності сільськогосподарської продукції / В.М. Єрмоленко // Аграрне право України : підручник / за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 297–309.
2. Богдан А.І. Правове забезпечення виробництва сільськогосподарської продукції в Україні у контексті вимог законодавства ЄС : дис ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Андрій Йосипович Богдан. – Х., 2010. – С. 184–190.
3. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
4. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 531.
5. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, професора В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 432 с.
6. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве : монография / В.П. Беляев. – М., 2005 – 220 с.
7. Кононов П.И. Административно-правовой статус органов государственного контроля и органов государственного надзора : основные подходы к пониманию и разграничению / П.И. Кононов, И.В. Потокін // Полицейское право. – 2006. – № 1. – С. 15–20.
8. Про безпечність та якість харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Довгань В.І. Теоретико-методичні аспекти ветеринарно-санітарного нагляду та контролю / В.І. Довгань // Держава та регіони. – № 1. – С. 10–12.

В данной статье рассмотрены вопросы соотношения государственного ветеринарно-санитарного контроля и надзора, определен правовой статус субъектов, осуществляющих государственный ветеринарно-санитарный контроль и надзор, проанализированы нормативно-правовые акты и сделаны соответствующие выводы.

Государственный ветеринарно-санитарный контроль и надзор, государственные инспекторы ветеринарной медицины, уполномоченные врачи ветеринарной медицины, главный государственный инспектор ветеринарной медицины Украины, официальные врачи ветеринарной медицины.

This paper examined the relationship between the state veterinary and sanitary control and supervision, defined the legal status of the entities responsible for state veterinary and sanitary control and supervision, analyzes regulations and the correct conclusions.

State veterinary and sanitary control and supervision, state inspectors of veterinary medicine authorized veterinary, chief inspector of veterinary medicine of Ukraine, official veterinary.