

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ ВЕТЕРИНАРНО-САНИТАРНОГО НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ

У статті розглянуто теоретико-методичні аспекти розмежування ветеринарно-санітарного нагляду та контролю, сформовано їх ознаки, визначено особливості розподілу наглядових і контрольних функцій між суб'єктами управлінської діяльності.

Ключові слова: ветеринарна медицина, ветеринарно-санітарний контроль і нагляд, ветеринарно-санітарний контроль.

I. Вступ

Згідно із Законом України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” від 24 лютого 1994 р., споживачі мають право на належну якість продукції та обслуговування (ст. 4). Сільськогосподарська продукція є основою харчування, а в результаті значного її поширення та частоти внутрішнього споживання – і серйозним демографічним фактором [1, с. 297]. Забезпечення належного правового регулювання ветеринарно-санітарного нагляду і контролю за діяльністю суб'єктів господарювання 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], що не тільки не сприяє захисту прав споживачів, а й заважає виходу української сільськогосподарської продукції на світові ринки. Останнє є особливо актуальним, 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.

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

II. Постановка завдання

Метою статті є з'ясування співвідношення контролю й нагляду в галузі ветеринарної медицини та у зв'язку з цим – ролі та місця інспекційних органів.

III. Результати

З етимологічної точки зору, контроль (від франц. *controle*) – “перевірка, а також постійне

спостереження з метою перевірки чи нагляду” [3, с. 286]. “Контроль, – як відзначає О.Ф. Андрийко, – об'єктивна реальність розвитку соціальної системи. Він тією чи іншою мірою характерний для усякого суспільного ладу. Демократичні процеси, що відбуваються в усіх сферах нашого суспільства, починаючи із переосмислення ролі держави, кардинальних змін у структурі державної влади, в економіці, вносять зміни і в розуміння необхідності контролю як об'єктивного явища їх подальшого розвитку” [4, с. 49–53].

На відміну від контролю, “нагляд” трактовано як спостереження з метою перевірки [5, с. 318]. Призначення нагляду полягає у виявленні та профілактиці правопорушень, усуненні їх наслідків і притягненні винних до відповідальності, без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміні чи скасуванні актів управління [6, с. 223–224].

Соціальне призначення контролю полягає в тому, що він покликаний слугувати джерелом інформації про процеси, які відбуваються, умовою підтримки законності й дисципліни, порядку й організованості, охорони свободи та дотримання прав громадян. Контроль використовується як важливий засіб визначення правильності вирішення поставлених завдань, ступеня пізнання об'єктивних законів суспільного розвитку, використання глобальних рішень певних природничих і суспільних наук.

Розділ III Закону України “Про ветеринарну медицину” [7] має назву “Державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд”. При аналізі нормативних положень цього розділу Закону можна стверджувати, що законодавець розмежує ці поняття, визначаючи фактичне коло посадових осіб, які здійснюють ветеринарно-санітарний контроль, та виокремлюючи суб'єктів ветеринарно-санітарного нагляду. На нашу думку, таке розмежування є цілком виправданим.

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 від-

носно 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 [8, с. 340].

Фактично в галузі ветеринарної медицини це питання вирішується по-іншому. Наприклад, у ст. 1 Закону України "Про ветеринарну медицину" [7] критерій відмежування ветеринарного контролю від ветеринарного нагляду полягає в можливості органу нагляду застосовувати санкції до порушників ветеринарних правил. 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 і технічних регламентів. А державний ветеринарно-санітарний нагляд – функції, які виконують державні інспектори ветеринарної медицини та/або уповноважені лікарі ветеринарної медицини і які полягають у періодичній перевірці дотримання вимог чинного законодавства в цій галузі.

Контроль тут розглядається скоріше як спостереження за ситуацією (поширенням хвороб, станом тваринницького господарства), а нагляд виступає як засіб спостереження за діями осіб, відповідальних за ситуацію, рівнем дотримання ними спеціальних правил, що діють у галузі.

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.

Крім того, у ст. 13 Закону України "Про ветеринарну медицину" чітко визначено повноваження державних інспекторів ветеринарної медицини, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний нагляд. Частина друга зазначеної статті встановлює і коло обов'язків суб'єктів ветеринарно-санітарного нагляду.

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 [9, 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 [10, с. 16].

Слід зауважити, що в 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).

Вважаємо за доцільне у справі розмежування понять "контроль" та "нагляд" взяти за основу міркування В.М. Гаращука, на думку якого, "втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності і є основною відзнакою контролю від нагляду".

Здійснений аналіз дає змогу зробити висновок, що сенс і призначення контролю полягають у:

- спостереженні за функціонуванням підконтрольних об'єктів, отриманні об'єктивної інформації про виконання ними правил і доручень, про їх стан;
- можливості втручатися в поточну адміністративно-господарську діяльність контролюваного об'єкта;

- застосуванні заходів запобігання порушенням законності та їх припинення;
 - виявленні причин і умов, що сприяють скоєнню правопорушень;
 - самостійному застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні законності.
- Найбільш характерні риси нагляду є такими:
- постійне, систематичне спостереження спеціальними державними органами за діяльністю не підлеглих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності;
 - оцінювання діяльності піднаглядного об'єкта здійснюється тільки з позиції законності, але не доцільності;
 - 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 (посадовими особами).

IV. Висновки

Таким чином, у сучасних умовах контроль відображає, насамперед, управлінський, організаційний аспект функціонування органів державної влади і власне є інтегративною, 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 розмежує поняття нагляду і контролю в 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". Такі недоліки в нормативно-правовому регулюванні спричиняють 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 ґрунтового дослідження кожного

виду ветеринарно-санітарного нагляду та контролю, закріпленого законодавством України.

Список використаної літератури

1. Ермоленко В.М. Правове регулювання якості та безпечності сільськогосподарської продукції / В.М. Ермоленко // Аграрне право України : підручник / за заг. ред. В.М. Ермоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 297–309.
2. Богдан А.Й. 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. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова ; РАН ; Ин-т русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
4. Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / О.Ф. Андрійко // Правова держава : міжвід. зб. наук. пр. – К. : Наук. думка, 1993. – Вип. 4. – С. 49–53.
5. Новий тлумачний словник української мови / [уклад.: В.В. Яременко, О.М. Сліпушко]. – К. : Аконті, 1999. – 489 с.
6. 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.
7. Про ветеринарну медицину : Закон України Верховна від 25.06.1992 р. № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України від 08.09.1992 р. – 1992. – № 36. – Ст. 531.
8. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, професора В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 432 с.
9. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве : монография / В.П. Беляев. – М. : [б. и.], 2005.
10. Кононов П.И. Административно-правовой статус органов государственного контроля и органов государственного надзора: основные подходы к пониманию и разграничению / П.И. Кононов, И.В. Потокин // Полицейское право. – 2006. – № 1. – С. 15–20.

Стаття надійшла до редакції 28.10.2012.

Довгань В.И. Теоретико-методические аспекты ветеринарно-санитарного надзора и контроля

В статье рассмотрены теоретико-методические аспекты разграничения ветеринарно-санитарного надзора и контроля, сформированы их признаки, определены особенности распределения надзорных и контрольных функций между субъектами управленческой деятельности.

Ключевые слова: ветеринарная медицина, ветеринарно-санитарный контроль и надзор, ветеринарно-санитарный контроль.

Dovgan V. Theoretical and methodical aspects of veterinary and sanitary supervision and control

The theoretical and methodical aspects of differentiation of veterinary supervision and control are researched in the article. There are also formed their features and defined the peculiarities of distribution of supervisory and control functions between agents of management activity.

Key words: veterinary medicine, veterinary and sanitary control and supervision, veterinary and sanitary control.