

DOI: 10.34015/2523-4552.2023.1.08

УДК 349.42

Лучко І. В.,

*асистент кафедри аграрного,
земельного та екологічного права*

ім. академіка В. З. Янчука

Національного університету

Біоресурсів і природокористування

України

ORCID: 0009-0005-1733-6234

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ВЕТЕРИНАРНО-САНІТАРНОГО НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ

У статті розглядаються питання порівняльно-правового аналізу особливостей формування державного ветеринарно-санітарного нагляду і контролю. Об'єктом дослідження є ветеринарне законодавство пострадянських країн, що тривалий час перебували у правовій сім'ї радянського соціалістичного права, адже саме такий напрям порівняння законодавства є найефективнішим. Проведене дослідження дало змогу диференціювати закладені у ветеринарному законодавстві пострадянських країн підходи до визначення державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду на три групи. Першу групу становлять норми законодавства країн, у яких поняття ветеринарно-санітарного контролю і нагляду ототожнюються або вживаються паралельно. Наступну групу формують пострадянські країни, законодавство яких надає пріоритету поняттю ветеринарного нагляду. До останньої групи належать пострадянські країни, у основу ветеринарного законодавства яких закладено пріоритет поняття державного ветеринарно-санітарного контролю. Зроблено методологічний висновок про географічний критерій групової диференціації аналізованого законодавства, що зумовлюється спільними особливостями ветеринарних відносин цих країн.

Ключові слова: *порівняльно-правовий аналіз; нагляд; контроль; державний нагляд; державний контроль; державний ветеринарно-санітарний нагляд і контроль.*

Постановка проблеми. Порівняльно-правовий аналіз є важливим чинником удосконалення національного законодавства. Не є винятком і ветеринарне законодавство, зокрема у частині одного з його опорних інституційно-структурних утворень, яким є державний ветеринарно-

санітарний нагляд і контроль. При цьому найефективнішим вбачається порівняння законодавства країн однієї правової сім'ї. З цього боку цілком пояснюваний інтерес становить порівняльний аспект відповідного законодавства пострадянських країн, які тривалий час перебували у лоні

єдиної правової сім'ї радянського соціалістичного права, що так або інакше споріднює їх сучасне законодавство. Зі зрозумілих причин з цього переліку випадають країни агресора та його найближчого сателіта, хоча справедливості заради слід вказати на найближчу спорідненість їх законодавства з українським.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На жаль, у порівняльно-правовому аспекті таке дослідження не проводилось, хоча не здійснювалося й загального комплексного дослідження проблем правового забезпечення державного ветеринарно-санітарного нагляду і контролю, окремі питання якого розглядали сучасні вчені аграрно-правового профілю, серед яких слід назвати О. Г. Бондаря, О. В. Гафурову, В. М. Єрмоленка, Н. В. Карпінську, І. С. Сюйву.

Постановка завдання. Зазначене становище зумовлює мету цієї статті, яка полягає у розкритті порівняльно-правових особливостей формування державного ветеринарно-санітарного нагляду і контролю.

Виклад основного матеріалу. Аналіз ветеринарного законодавства пострадянських країн дав змогу диференціювати закладені в ньому підходи до визначення державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду на три групи.

Першу групу становлять норми законодавства країн, у яких поняття ветеринарно-санітарного контролю і нагляду ототожнюються або вживаються паралельно. Це республіки Казахстан, Молдова, Латвія і Литва. Так, Закон Республіки Казахстан «Про ветеринарію» від 10 липня 2002 року [1] у ст. 14 державний ветеринарно-санітарний контроль не

розмежовуються, а вживаються одночасно як парні поняття з єдиним змістом, який розкривається як сукупність дій посадових осіб уповноваженого органу, спрямованих на забезпечення дотримання фізичними та юридичними особами вимог законодавства Республіки Казахстан у галузі ветеринарії (ч. 1 ст. 14). При цьому їх формами визначено перевірку і профілактичний контроль і нагляд. Однак парне застосування двох різних понять у єдиному змістовному контексті для позначення одного явища щонайменше ставить питання про доцільність такого кроку, адже достатнім є використання лише одного поняття, тобто або контролю, або нагляду, з огляду на надлишкове інформаційне перевантаження тексту закону.

У свою чергу, ветеринарне законодавство Молдови, використовуючи обидва зазначені поняття, розмежовує їх. Згідно ст. 2 Закону Республіки Молдова «Про ветеринарно-санітарну діяльність» [2] ветеринарно-санітарний контроль розглядається як діяльність із запобігання, виявлення та усунення порушень ветеринарно-санітарних правил фізичними та юридичними особами. Там же визначається і ветеринарно-санітарний нагляд як сукупність дій, що виконуються офіційними та уповноваженими вільно практикуючими ветеринарними лікарями, за допомогою яких здійснюється контроль ветеринарно-санітарної діяльності. Співставлення наведених визначень дає змогу дійти щонайменше таких узагальнень. По-перше, категорія ветеринарно-санітарного контролю змістовно не виходить за загальноприйняті межі його розгляду як засобу уникнення порушень

ветеринарно-санітарних правил, тобто норм ветеринарного законодавства. По-друге, ветеринарно-санітарний нагляд позиціонується як форма контролю. По-третє, ветеринарне законодавство Молдови відійшло від визначення безпосередньо державного контролю і нагляду, поширивши його крім офіційних і на приватних ветеринарів, що однак не виключає останнього. Так, розділ VIII «Імпорт, транзит та експорт товарів, що підлягають державному ветеринарно-санітарному контролю» розглядуваного Закону присвячено саме державному контролю, не зважаючи на відсутність прямого розкриття його змісту.

Переходячи до аналізу ветеринарного законодавства прибалтійських країн, слід зазначити, що статті 2¹, 4, 4¹ «Закону про ветеринарію» Латвійської Республіки від 26 квітня 2001 року [3] присвячені визначенню об'єктів і суб'єктів державного ветеринарного нагляду і контролю, тоді як ст. 21³ – самоврядному ветеринарному нагляду і контролю. При цьому не розкривається зміст цих категорій і не робиться жодна прив'язка до санітарної складової. Для порівняння, ветеринарне законодавство Литви також оперує поняттям державного ветеринарного контролю і нагляду, причому на фоні відсутності їх дефініцій. Ветеринарний закон Литовської Республіки від 19 грудня 1991 року [4] серед основних понять зупиняється лише на суб'єкті державного ветеринарного контролю, безпосередньо контролюючим органом якого є державна продовольчо-ветеринарна служба (ч. 11 ст. 2). Водночас ст. 6, присвячена компетенції зазначеної служби, серед окремих повноважень виокре-

млює: затвердження програм державного ветеринарного контролю (п. 1 ч. 1); здійснення державного ветеринарного нагляду (п. 2 ч. 1); здійснення державного ветеринарного контролю (п. 5 ч. 1); контроль за дотриманням ветеринарно-санітарних вимог (п. 5 ч. 1). Складається схожа до попередньої ситуація за винятком часткової апеляції до категорії ветеринарно-санітарних вимог. Так само розд. IV «Профілактика інфекційних хвороб тварин, державний ветеринарний контроль», попри зосередження в його назві уваги на контролі, поряд зі ст. 14 «Обов'язки та права суб'єктів ветеринарного контролю» містить ст. 19 «Правові основи державного ветеринарного нагляду». Наведене, за відсутності дефінування парних категорій державного ветеринарного контролю і нагляду, призводить до їх фактичного ототожнення, що знов таки тягне питання щодо доцільності застосування двох понять з однаковим змістом, а тому жодним чином не сприяє ефективності правозастосування.

Наступну групу формують пострадянські країни, законодавство яких надає пріоритету поняттю ветеринарного нагляду. Зокрема, це законодавство країн Центральної Азії (Киргизстану, Таджикистану, Туркменістану та Узбекистану). Найпоширенішим у цьому аспекті є ветеринарне законодавство Туркменістану. Так, Закон Туркменістану «Про ветеринарну справу» від 8 листопада 2014 року [5] оперує виключно поняттям ветеринарно-санітарного нагляду лише з одним єдиним посиланням на контроль при наданні визначення ветеринарно-санітарного нагляду як контролю, спрямованого на запобігання пору-

шенням законодавства про ветеринарну справу з метою охорони здоров'я населення, життя людини (ч. 7 ст. 1). Натомість вже державний ветеринарний нагляд позиціонується як діяльність органів Ветеринарної Служби та її місцевих органів, спрямована на профілактику, запобігання поширенню заразних хвороб тварин та на забезпечення безпеки у ветеринарному відношенні продуктів, що підлягають ветеринарному нагляду, шляхом попередження, виявлення та припинення порушень законодавства (ч. 1 ст. 12). Так само єдиною категорією, застосовуваною для виокремлення повноважень Державної ветеринарної служби, є категорія нагляду (ст. 7).

У законодавстві решти пострадянських країн Центральної Азії також спостерігається тенденція до застосування як опорної конструкції ветеринарного нагляду, щоправда законодавці так і не змогли відійти від використання категорії контролю. Так, ст. 1 Закону Киргизької Республіки «Про ветеринарію» від 30 грудня 2014 року [8] при визначенні основних понять спирається лише на категорію ветеринарного нагляду, під яким розуміється процедура по забезпеченню виконання ветеринарно-санітарних вимог. Разом з тим, це загальне поняття, основу якого становить саме державний ветеринарний нагляд як діяльність уповноваженого державного органу з ветеринарії, його підвідомчих та територіальних підрозділів, спрямована на забезпечення ветеринарно-санітарної безпеки шляхом попередження, виявлення та припинення порушень законодавства у сфері ветеринарії (ст. 17). Однак з шести завдань державного ветеринарного

нагляду, поставлених у ч. 3 ст. 17 цього Закону, половина розкривається через здійснення контролю, що дає змогу розглядати останній як форму ветеринарного нагляду. Інша форма впливає із завдання державного ветеринарного нагляду щодо вивчення та оцінки ветеринарно-санітарної обстановки, виявлення причин і умов виникнення та поширення заразних і незаразних хвороб, у тому числі загальних для людини та тварин, а також харчових отруєнь. Змістовно це ніщо інше, як ветеринарний моніторинг. Подібна конструкція безумовно заслуговує на увагу.

Для порівняння у ст. 2 Закону Республіки Таджикистан «Про ветеринарію» від 29 грудня 2010 року [9] закріплюється поняття епізоотологічного моніторингу як системи збору кількісних даних про наявність хвороб тварин, якості протиепізоотичних, ветеринарно-санітарних, зоогігієнічних заходів, а також про якість та безпеку харчових продуктів, кормів та кормових добавок з метою своєчасного виявлення їх відповідності встановленим вимогам та стандартам. Але у зазначеній статті, серед основних понять Закону не міститься визначень ні ветеринарного нагляду, ні ветеринарного контролю, а лише розкривається зміст підконтрольних органам державного ветеринарного нагляду вантажів, що висуває на передній план саме поняття нагляду, яке однак існує у взаємозв'язку з контролем. Підтвердженням цьому є гл. 3 «Державний ветеринарний нагляд» (статті 13–21), куди включено однойменну ст. 13 «Державний ветеринарний нагляд», ч. 2 якої з 12 виокремлених завдань державного ветеринарного

нагляду, лише одне присвячене безпосередньо здійсненню нагляду, тоді як решта – ветеринарному контролю. Крім того, наступна ст. 14 має консолідує назву «Принципи державного ветеринарного нагляду і контролю», яка застосовує парну наглядово-контрольну конструкцію і наводить єдині принципи її забезпечення. Далі відбувається реалізація наглядової функції через диференційоване забезпечення державного ветеринарного контролю на державному кордоні та транспорті (ст. 15), під час транспортування (переміщення) підконтрольних органу державного ветеринарного нагляду вантажів на території країни (ст. 16), на торгових точках (ст. 17), при полюванні на дичину (ст. 18). Цим аналізований Закон схожий з українським аналогом, а також дає підстави вважати державний ветеринарний контроль формою державного ветеринарного нагляду, чим він набуває схожості з відповідним Законом Киргизької Республіки.

У свою чергу, відповідно до ст. 2 Закону Республіки Узбекистан «Про ветеринарію» [10] однією з основних задач ветеринарії є здійснення єдиного державного ветеринарного нагляду, який покладається на Державну ветеринарну службу. Водночас серед завдань цієї служби, встановлених у ст. 6 цього Закону, йдеться виключно про проведення контролю, зокрема за охороною території Республіки від занесення заразних хвороб тварин з-за кордону, за виробництвом доброякісних у ветеринарно-санітарному відношенні продуктів та сировини тваринного походження, а також за ветеринарно-санітарним станом усіх об'єктів тваринництва. Крім того, існує відомий

ветеринарний нагляд, який здійснюється під методичним керівництвом та контролем державних ветеринарних органів (ст. 19).

Усе це свідчить про превалювання у законодавстві пострадянських країн Центральної Азії поняття державного ветеринарного нагляду з різним ступенем незначної кореляції з державним ветеринарним контролем.

Прямо протилежна картина вимальовується щодо ветеринарного законодавства останньої групи пострадянських країн, яку утворюють країни Закавказзя (Вірменія, Грузія, Азербайджан).

Наприклад, Закон Республіки Вірменія «Про ветеринарію» від 22 липня 2014 року [11] як опірне використовує поняття державного ветеринарного контролю, яке є складовою ветеринарії (ч. 2 ст. 3) і належить до повноважень уповноваженого органу, який затверджує форми такого контролю (п. 1 ч. 1 ст. 7). При цьому, у тексті зазначеного закону побічно застосовується лексична конструкція ветеринарного нагляду, зокрема при визначенні загального поняття переліку товарів, що підлягають ветеринарному нагляду (п. 6 ч. 1 ст. 3), та виключно урядового повноваження встановлення переліку товарів, що підлягають ветеринарному нагляду (п. 1 ч. 1 ст. 6). Тобто на фоні відсутності визначення поняття ветеринарного контролю і нагляду базовим все ж є контроль, а факультативним, допоміжним – нагляд.

У свою чергу, Закон Азербайджанської Республіки «Про ветеринарію» від 17 червня 1994 року [12] серед основних завдань ветеринарної медицини виокремлює контроль

за забезпеченням необхідної у ветеринарно-санітарному відношенні якості продуктів та сировини тваринного походження (п. 4 ст. 3) та нагляд за дотриманням законодавства про ветеринарну медицину (п. 5 ст. 3), розмежовуючи таким чином їх предметну сферу. Разом з тим, серед дванадцяти завдань органів служби державної ветеринарної медицини, встановлених ст. 7 цього Закону, п'ять уособлюють завдання саме контролю за різними напрямками ветеринарії, тоді як нагляду не стосується жодне завдання, що по суті позбавляє останній будь-якої практичної потреби через відсутність у тексті Закону жодного державного органу з наглядовими повноваженнями.

Найпоследовніше у цьому аспекті ветеринарне законодавство Грузії, основою якого є Кодекс про безпечність продовольства/кормів для тварин, ветеринарії та захист рослин [13] і який застосовує як базове виключно поняття державного ветеринарного контролю, а нагляд розглядає лише як один з механізмів здійснення державного ветеринарного контролю (ст. 26²), причому виокремлюється ціла системна низка таких механізмів (інспектування, моніторинг, нагляд, документальна перевірка, взяття зразків). Такий підхід є досить цікавим з пізнавально-методологічного боку застосування для характеристики державного ветеринарного контролю категорії механізму як у цілому, так і у розрізі наведених механізмів. Для порівняння в українській юридичній доктрині, втім як частково і у законодавстві, інспектування, моніторинг; нагляд і документальна перевірка розглядаються як форми державного контро-

лю, що зумовлює необхідність з'ясування доцільності корелювання контролю з механізмами.

Насамперед, слід зазначити, що механізмом у переносному розумінні є спосіб здійснення, шлях розвитку чого-небудь [14, с. 637]. Звідси впливає висновок, що у ветеринарному законодавстві Грузії поняття механізму застосовано саме у вигляді способу здійснення державного ветеринарного контролю, що ставить питання доцільності та толерантності такого законодавчого дефінування. Адже у загальній теорії права дефініція «механізм» застосовується досить обмежено лише на рівні механізмів держави і правового регулювання, які мають інше семантичне значення механізму, ніж застосоване в законодавстві Грузії.

Щодо самої «механістичної» моделі здійснення державного ветеринарного контролю, закріпленої у ст. 26² Кодексу про безпечність продовольства/кормів для тварин, ветеринарії та захисту тварин, то її дискусійність проявляється передусім у тому, що не зважаючи на зовнішнє декларування самостійності наведених механізмів, здійснення більшості з них потребує застосування решти механізмів, що суперечить принципу їх рівності та самостійності. Наприклад, інспектування включає в себе здійснення документальної перевірки, а також взяття проб, зразків і патологічного матеріалу (ч. 1 ст. 26²). Так само моніторинг реалізується через здійснення перевірки та взяття зразків (ч. 2 ст. 26²). Аналогічно взяття зразків може здійснюватися під час нагляду (ч. 7 ст. 26²). У наявності чітке порушення методологічного принципу рівності, коли один з самостійних механізмів не

може розглядатися як спосіб для здійснення решти однорівневих механізмів.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу диференціювати закладені у ветеринарному законодавстві пострадянських країн підходи до визначення державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду на три групи. Першу групу становлять норми законодавства країн, у яких поняття ветеринарно-санітарного контролю і нагляду ототожнюються або вживаються паралельно. Наступну групу формують

пострадянські країни, законодавство яких надає пріоритету поняттю ветеринарного нагляду. До останньої групи належать пострадянські країни, у основу ветеринарного законодавства яких закладено пріоритет поняття державного ветеринарно-санітарного контролю. Методологічною основою групової диференціації аналізованого законодавства є переважно географічний критерій, що зумовлюється спільними особливостями ветеринарних відносин цих країн.

Список використаних джерел

1. О ветеринарии: Закон Республики Казахстан от 10.07.2002 года № 339-ІІ. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1032052 (дата звернення: 15.02.2023).
2. О ветеринарно-санитарной деятельности: Закон Республики Молдова от 19.10.2007 г. № 221. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mol82167RU.pdf> (дата звернення: 15.02.2023).
3. Закон о ветеринарии: Закон Латвийской Республики от 26.04.2001 г. URL: <https://likumi.lv/ta/id/20436> (дата звернення: 15.02.2023).
4. Ветеринарный закон Литовской Республики от 19.12.1991 г. № I-2110. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.97BDCD719E57/asr> (дата звернення: 15.02.2023).
5. О ветеринарном деле: Закон Туркменистана от 08.11.2014 г. № 143-V. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/tuk145337.pdf> (дата звернення: 15.02.2023).
6. О ветеринарии: Закон Кыргызской Республики от 30.12.2014 г. № 175. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205396?cl=ru-ru> (дата звернення: 15.02.2023).
7. О ветеринарии: Закон Республики Таджикистан от 29.12.2010 г. № 674. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/taj181163.pdf> (дата звернення: 17.02.2023).
8. О ветеринарии: Закон Республики Узбекистан от 29.12.2015 г. № ЗРУ-397. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/uzb174533.pdf> (дата звернення: 17.02.2023).
9. О ветеринарии: Закон Республики Армения от 22.07.2014 г. № НО-137-N. URL: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=173421> (дата звернення: 17.02.2023).
10. О ветеринарной медицине: Закон Азербайджанской Республики от 17.06.1994 г. № 826. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/aze47725.pdf> (дата звернення: 17.02.2023).
11. Кодекс о безвредности продовольствия/кормов для животных, ветеринарии и защите растений: Закон Грузии от 08.05.2012 г. № 6155-Іс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/1659434/5/ru/pdf> (дата звернення: 17.02.2023).
12. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень. Уклад. Л.О. Пустовіт та ін. Київ : Довіра, 2000. 1018 с.

I. Luchko, assistant of the Department of Agricultural, Land and Environmental Law, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine
ORCID: 0009-0005-1733-6234

Comparative-legal aspect of the formation of state veterinary and sanitary supervision and control

The article deals with issues of comparative legal analysis of the peculiarities of the formation of state veterinary and sanitary supervision and control. The object of the study is the veterinary legislation of the post-Soviet countries, which were in the legal family of Soviet socialist law for a long time, because this is the most effective way of comparing legislation. The conducted research made it possible to differentiate the approaches to the definition of state veterinary and sanitary control and supervision laid down in the veterinary legislation of the post-Soviet countries into three groups. The first group consists of the legislation of countries in which the concepts of veterinary and sanitary control and supervision are identified or used in parallel. The next group is formed by post-Soviet countries, whose legislation gives priority to the concept of veterinary supervision. The last group includes post-Soviet countries, whose veterinary legislation is based on the priority of the concept of state veterinary and sanitary control. A methodological conclusion was made about the geographical criterion of group differentiation of the analyzed legislation, which is determined by the common features of the veterinary relations of these countries.

Keywords: *comparative legal analysis; supervision; control; state supervision; state control; state veterinary and sanitary supervision and control.*