

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЕТЕРИНАРНО-САНІТАРНОГО КОНТРОЛЮ В КОНТЕКСТІ ЗМІН У ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Після ратифікації Верховною Радою України Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, наша держава взяла на себе зобов'язання наблизити вітчизняні норми законодавства до європейських норм. Це стосується, зокрема, і реформи системи державного ветеринарно-санітарного контролю. Незважаючи на те, що сфера ветеринарно-санітарного контролю є важливим складником адміністративного апарату держави, вона є малодослідженою з точки зору науки адміністративного права. Особливо це стосується останніх змін у законодавстві та зміни структури відповідних державних органів.

Метою статті є детальний аналіз останніх змін у законодавстві України, які стосуються забезпечення ветеринарно-санітарного контролю. У статті розглянута структура державних органів, які мають повноваження здійснювати цей вид контролю. Проаналізовані основні нормативно-правові акти, які регулюють здійснення ветеринарно-санітарного контролю, а також зроблено порівняльний аналіз ряду юридичних термінів.

Методом порівняння проаналізовано функції державних ветеринарних інспекторів та державних інспекторів, згідно з положеннями Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» № 2042-VIII від 18.05.2017 р. Розглянуто проблемні моменти, щодо застосування положень даного Закону. Наведено ряд прикладів правових колізій у законодавстві, які виникли в галузі державного ветеринарно-санітарного контролю після початку реформування у 2014 році.

У статті наведено перелік актуальних змін у чинному законодавстві. Проведено аналіз проблемних моментів та визначено ряд правових колізій. У розділі «результати дослідження» здійснено порівняння функцій державних інспекторів та державних ветеринарних інспекторів. У висновках надано рекомендації щодо вдосконалення системи державного ветеринарно-санітарного контролю на території України.

Ключові слова: *правове регулювання, безпечність харчових продуктів, державний ветеринарно-санітарний контроль, державний інспектор, державний ветеринарний інспектор.*

Following the ratification by the Verkhovna Rada of Ukraine the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, our state has committed itself to approximate national legislation to European law principles. This includes in particular, the reform of the state veterinary control system. Despite the sphere of veterinary control is an important component of the administrative authorities of the state, it is insufficiently researched from the point of view of the administrative law science. This is especially concerns on recent changes in legislation of Ukraine and changes in the structure of relevant state bodies.

The purpose of the article is to provide detailed analysis of recent changes in legislation concerning the provision of animal health control. The article reviews the structure of state bodies that have power to provide this type of state control. The list

of basic normative-legal acts concerning veterinary-sanitary control was given, and the comparative analysis of legal terms was made.

Functions of state veterinary inspectors and state inspectors were analyzed by comparison method in accordance with the provisions of Ukraine Law «On State Control, carried out in order to verify compliance with the legislation on the safety and quality of food and feed, health and welfare of animals» No. 2042-VIII of May 18, 2017. Considered problematic issues regarding the application of the provisions of this Law. Some examples of legal conflicts in the legislation that emerged in the field of state veterinary and sanitary control after the beginning of the reform in 2014 were given.

The article provides a list of actual changes in the current legislation. Problems were analyzed and a number of legal conflicts were identified. The section “results of the research” compares the functions of state inspectors and state veterinary inspectors. The section “Conclusions” provides recommendations for improving the system of state veterinary and sanitary control in the territory of Ukraine.

Key words: *legal regulation, food safety, state veterinary and sanitary control, state inspector, state veterinary inspector.*

Вступ. Забезпечення державного ветеринарно-санітарного контролю завжди становило важливе значення для розвитку тваринництва, економічного зростання та забезпечення продовольчої безпеки країни. Органи державної влади, які здійснюють цей вид контролю, здійснюють свої функції на багатьох об'єктах господарства країни, на державному кордоні, а також, за потреби, за межами нашої держави, проводячи моніторинг епізоотичної ситуації країн – іноземних торгових партнерів України. Уповноважені інспектори державного ветеринарно-санітарного контролю здійснюють нагляд за всіма суб'єктами господарювання, а також за фізичними особами, котрі провадять приватну або господарську діяльність у галузі тваринництва. Здійснення професійного державного ветеринарно-санітарного контролю дозволяє запобігти виникненню і розповсюдженню особливо небезпечних хвороб тварин, у тому числі таких, що можуть зашкодити людині.

Варто зазначити, що робота державних ветеринарних інспекторів забезпечує широкий спектр державного контролю, починаючи від ввезення тварин на територію України або внутрішньодержавного переміщення тварин і закінчуючи виготовленням та розповсюдженням готових харчових продуктів тваринного походження. При цьому сфера ветеринарно-санітарного контролю є маловивченою та потребує ґрунтовного опрацювання. Це стосується як теперішнього часу, так і періоду до підписання нашою країною Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Проведення дослідження є необхідним для визначення як позитивних, так і негативних аспектів правового регулювання ветеринарно-санітарного контролю в контексті змін у чинному законодавстві України.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження деяких аспектів правового регулювання ветеринарно-санітарного контролю в контексті змін у чинному законодавстві України.

Результати дослідження. Юридичною основою правового регулювання державного ветеринарно-санітарного контролю є нормативно-правова база України та ратифіковані Верховною Радою України міжнародні документи. Ця сфера регулюється стандартним переліком нормативних документів, починаючи із Конституції України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України, постанов КМУ, наказів та розпоряджень міністерств і закінчуючи відповідними актами інших центральних та місцевих органів виконавчої влади. Варто звернути увагу, що на цей час система державного ветеринарно-санітарного контролю перебуває в стадії реформування, через що виникають певні труднощі в її правовому регулюванні. В основному ці труднощі полягають у визначенні сфери повноважень компетентних державних органів, а також у трактуванні окремих термінів.

Насамперед варто звернути увагу, що законодавство України містить колізію в трактуванні самого терміну «ветеринарно-санітарний контроль». Ця колізія полягає в різному трактуванні об'єктів, які повинні підлягати ветеринарно-санітарному контролю. Так, п. 2 ч. 7 ст. 7 Закону України «Про ветеринарну медицину» відносить до повноважень державних органів ветеринарної медицини здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за тваринами, продуктами тваринного походження, ветеринарними препаратами, субстанціями,

кормовими добавками, преміксами, кормами рослинного та тваринного походження, готовими кормами, штамами мікроорганізмів, репродуктивним матеріалом, патологічним матеріалом, засобами ветеринарної медицини, засобами догляду за тваринами, а також потужностями (об'єктами), які використовуються для виробництва, переробки, зберігання та обігу вищезазначених об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду.

Всупереч вищевказаним положенням Закону України «Про ветеринарну медицину», Постанова Кабінету міністрів України № 960 від 24 жовтня 2018 року відносить до переліку об'єктів, які підлягають ветеринарно-санітарному контролю, лише живих тварин, генетичний матеріал, інкубаційні яйця і лікарські засоби, що використовуються у ветеринарній медицині. Для прикладу, харчові продукти тваринного походження, згідно з цією постановою підлягають іншому виду контролю, а саме державному контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин.

Таке ж трактування об'єктів ветеринарно-санітарного контролю міститься і в чинній редакції Митного кодексу України. Пункт 13¹ ч. 1 ст. 4 Митного Кодексу містить таке визначення: заходи офіційного контролю – це фітосанітарний контроль, ветеринарно-санітарний контроль, державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин (далі – державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти), що проводяться згідно із законодавством України. Відповідно, як і в Постанові Кабінету Міністрів України № 960 від 24 жовтня 2018 року «Деякі питання проведення заходів офіційного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту)», усі продукти харчування (як тваринного, так і не тваринного походження) підлягають не ветеринарно-санітарному, а державному контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти.

У зв'язку з цим потребують детального аналізу останні зміни в чинному законодавстві України та, відповідно, формування єдиного підходу до тлумачення поняття ветеринарно-санітарного контролю.

Спочатку розглянемо визначення терміну «державний контроль» у чинному законодавстві. Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» державний контроль – це діяльність компетентного органу, його територіальних органів, державних інспекторів, державних ветеринарних інспекторів, помічників державного ветеринарного інспектора та уповноважених осіб, що здійснюється з метою перевірки відповідності діяльності операторів ринку вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також усунення наслідків невідповідності та притягнення до відповідальності за порушення відповідних вимог. Державний контроль включає також діяльність з перевірки відповідності законодавству про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких продуктів на митну територію України.

Окрім цього, в Законі наводяться наступні визначення службових осіб компетентного органу: державний ветеринарний інспектор – особа, яка працює в системі компетентного органу, відповідає встановленим цим Законом кваліфікаційним вимогам та до службових обов'язків якої належить здійснення заходів державного контролю харчових продуктів тваринного походження, кормів тваринного походження, побічних продуктів тваринного походження, сіна, соломи, здоров'я та благополуччя тварин.

Державний інспектор, згідно з цим Законом – це особа, яка працює в системі компетентного органу, має вищу освіту (ступінь не нижче спеціаліста / магістра), досвід роботи не менше одного року у сфері застосування (здійснення) санітарних та/або фіто санітарних, та/або ветеринарно-санітарних заходів та до службових обов'язків якої належить здійснення заходів державного контролю [1].

Таким чином, вищенаведені визначення дають підставу зрозуміти, що особа, яка працює в системі компетентного органу та має досвід роботи у сфері застосування ветеринарно-санітарних заходів, може обіймати посаду як державного інспектора, так і державного ветеринарного інспектора. На нашу думку, розмежування функцій інспектора та ветеринарного інспектора в одному нормативно-правовому акті створює певні складнощі в трактуванні цих понять. Усі права та обов'язки державних інспекторів та державних ветеринарних інспекторів, вказані в Законі, фактично дублюють одне одного. Єдина відмінність між функціями державних інспекторів та державних ветеринарних інспекторів зазначена у ч. 2 ст. 11 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного

походження, здоров'я та благополуччя тварин». Цією відмінністю є таке положення: повноваження щодо державного контролю харчових продуктів тваринного походження та кормів тваринного походження, побічних продуктів тваринного походження та живих тварин здійснюються винятково державним ветеринарним інспектором (головним державним ветеринарним інспектором), якщо інше не передбачено цим Законом.

Враховуючи вищезазначене, виникає логічне запитання, навіщо законодавець розділив в одному законі посади державного інспектора та державного ветеринарного інспектора, при цьому зазначивши, що особи, які мають досвід роботи не менше одного року у сфері застосування ветеринарно-санітарних заходів, мають право здійснювати обидва види контролю. Тобто особа, яка обіймає посаду державного ветеринарного інспектора та виконує відповідні функції, може також обіймати посаду державного інспектора і здійснювати державний контроль за продуктами нетваринного походження. В такому разі втрачається суть розподілу цих посад у чинному законодавстві.

Крім цього, дещо дивним виглядає окреме виділення об'єктів, контроль за якими здійснює державний ветеринарний інспектор, а саме сіна та соломи. До такого трактування виникає ряд запитань. По-перше, якщо сіно або солома не використовуються у тваринництві, чи мають вони бути об'єктом державного ветеринарно-санітарного контролю. На нашу думку, ні. По-друге, якщо законодавець зазначав ці субстанції, як такі, що використовуються у тваринництві, наприклад, у вигляді корму або підстилки для тварин, це уточнення потрібно було зазначити в законі. По-третє, окрім сіна і соломи, у тваринництві використовується й інша рослинна сировина, тому зазначення окремо таких об'єктів, як сіно та солома, виглядає не зовсім логічним.

Закон України «Про ветеринарну медицину» містить таке визначення: державний ветеринарно-санітарний контроль – це функції, що виконуються державними ветеринарними інспекторами та/або офіційними ветеринарними лікарями і полягають у постійному забезпеченні виконання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів та технічних регламентів. Також у зазначеному Законі окремо подається визначення ветеринарно-санітарного нагляду: державний ветеринарно-санітарний нагляд – це функції, що виконуються державними ветеринарними інспекторами та/або офіційними ветеринарними лікарями і полягають у періодичній перевірці дотримання вимог чинного законодавства в галузі ветеринарної медицини [2].

Таким чином, відмінність між ветеринарно-санітарним контролем і ветеринарно-санітарним надглядом полягає в тому, що ветеринарно-санітарний контроль – це заходи, які проводяться постійно, наприклад перевірка супровідних ветеринарних документів під час перетину кордону, видача ветеринарних довідок, здійснення лабораторних досліджень продукції тощо, а ветеринарно-санітарний нагляд – це заходи, які проводяться періодично з метою перевірки дотримання вимог чинного законодавства (перевірки, інспектування). При цьому зазначимо, що окрім різного трактування терміну ветеринарно-санітарний контроль, у Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» поняття державного ветеринарно-санітарного нагляду взагалі відсутнє.

Термін ветеринарно-санітарний контроль передбачено також Митним кодексом України. Останні зміни в Митному кодексі, котрі безпосередньо стосуються теми цієї статті, були внесені згідно з Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур під час переміщення товарів через митний кордон України» від 6 вересня 2018 року. Так, згідно із зазначеним Законом частину першу статті 4 Митного Кодексу України було доповнено пунктом 13¹, відповідно до якого заходи офіційного контролю – це фітосанітарний контроль, ветеринарно-санітарний контроль, державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин, що проводяться згідно із законодавством України [3].

Важливим є той факт, що поняття ветеринарно-санітарного контролю було присутнє і в попередніх редакціях Митного кодексу, однак у 2018 році Постановою Кабінету Міністрів України № 960 від 24 жовтня 2018 року було змінено у бік зменшення перелік об'єктів, які підлягають ветеринарно-санітарному контролю. Після прийняття цієї постанови усі харчові продукти підлягають не ветеринарно-санітарному контролю, а державному контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин [4]. Однак згідно із Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження,

здоров'я та благополуччя тварин» контроль за продуктами тваринного походження здійснюють саме державні ветеринарні інспектори. Таке трактування вносить дисонанс і не є достатньо зрозумілим як для державних інспекторів, так і для суб'єктів господарювання.

Для прикладу, в чинному Типовому положенні про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті (далі – регіональна служба) п. 2 ч. 3 відносить до основних завдань регіональних служб 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. Відповідно, виникає запитання, чи мають право державні ветеринарні інспектори зазначених служб здійснювати державний контроль за харчовими продуктами тваринного походження, якщо Постанова Кабінету Міністрів України № 960 від 24 жовтня 2018 року і Митний кодекс України до об'єктів ветеринарно-санітарного контролю відносить лише живих тварин, запліднені яйця птахів для інкубації і ветеринарні препарати.

Окрім колізій у законодавстві, є також ряд проблемних моментів у організації структури державних органів, уповноважених на здійснення ветеринарно-санітарного контролю. Після парламентських виборів 2019 року і утворення нового складу Кабінету Міністрів України було прийнято радикальне рішення – ліквідувати Міністерство аграрної політики та продовольства України, передавши його функції до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України. Підставою для цього стало прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 2 вересня 2019 року № 829. В п. 2 Постанови, серед іншого, було зазначено таке: Кабінет Міністрів України постановляє реорганізувати Міністерство аграрної політики та продовольства шляхом приєднання до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства [5]. Таке рішення уряду викликало неоднозначну реакцію суспільства. З одного боку, правильним є рішення оптимізувати склад та структуру центральних органів виконавчої влади. Однак, з іншого боку, враховуючи, що аграрна галузь є стратегічно важливим складником економіки нашої держави, скасування профільного міністерства може мати негативні наслідки, наприклад, ускладнення комунікації із суб'єктами господарювання, втрату напрацьованих зв'язків з іноземними партнерами, погіршення координації системи державного контролю в аграрній сфері та, зокрема, погіршення системи державного ветеринарно-санітарного контролю.

Окрім вищезазначеного, також є проблема на рівні профільного центрального органу виконавчої влади. Після того, як Державна ветеринарна та фітосанітарна служба була ліквідована, а на її базі було утворено Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба) значення державної ветеринарної інспекції було знівельоване. В попередньому варіанті голова Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України, він же Головний ветеринарний інспектор України, мав можливість представляти інтереси галузі в профільному міністерстві особисто. Після реформи така пряма комунікація стала неможливою, оскільки кожне звернення Головного державного інспектора ветеринарної медицини необхідно обов'язково погоджувати з керівництвом Держпродспоживслужби України. На думку багатьох фахівців, така реформа стала не зовсім корисним кроком, оскільки важливі адміністративні функції служби державного ветеринарно-санітарного контролю, так як і комунікація ветеринарної служби з вищими органами влади, були значно послаблені.

Висновки. Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що зміни в законодавстві, котрі стосуються безпосередньо ветеринарно-санітарного контролю, відбуваються доволі несистематично. У зв'язку із цим виникає ряд правових колізій, особливо щодо трактування самого терміну ветеринарно-санітарний контроль. На нашу думку, така ситуація склалась через недостатню комунікацію законодавця із органами виконавчої влади і спеціалістами цієї галузі. Подвійне трактування термінів, з одного боку, ускладнює роботу державних ветеринарних інспекторів, а з іншого боку, є незрозумілим для суб'єктів господарювання, які працюють з об'єктами ветеринарно-санітарного контролю.

Також багато нарікань викликає недосконала реформа центрального органу виконавчої влади, уповноваженого здійснювати координацію забезпечення ветеринарно-санітарного контролю на території України. Через надмірний перелік повноважень створеної в 2014 році Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів і захисту споживачів було втрачено зв'язок спеціалістів галузі ветеринарної медицини із вищими органами законодавчої і виконавчої влади країни. Надмірний перелік повноважень Держпродспоживслужби ускладнює роботу окремих відомств, які входять у її структуру, а також спеціалістів центрального апарату служби.

Система правового регулювання ветеринарно-санітарного контролю потребує додаткового вивчення й аналізу. Лише після ґрунтовних досліджень системи ветеринарно-санітарного контролю та консультацій із всім суб'єктами, які залучені в цей процес, можна вносити конструктивні зміни в чинне законодавство. Впорядкування усіх нормативно правових актів, приведення їх у відповідність до Конституції України та галузевих законів, таких як Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» та Закон України «Про ветеринарну медицину», повинно відбуватись синхронно і не відкладатися на тривалий час.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» № 2042-VIII від 18.05.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19>.
2. Закон України «Про ветеринарну медицину» № 2498-XII, від 25.06.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>.
3. Митний кодекс України № 4495-VI, від 13.03.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України № 960, від 24 жовтня 2018 року «Деякі питання проведення заходів офіційного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2018-п>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України № 829 від 02 вересня 2019 року «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF#n3>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.18>

КРИЛОВ Д.В.

ІНФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕДУРИ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Метою статті є аналіз та визначення інформаційних процедур у діяльності Державної податкової служби України. Так, у статті на основі аналізу наукових поглядів учених проаналізовано зміст поняття «інформація», на основі чого наведено комплексне визначення інформаційних процедур у діяльності Державної податкової служби України. Спираючись на дослідження норм законодавства, наведено приклади інформаційних процедур у практичній діяльності Державної податкової служби України. З'ясовано, що інформація – це система відомостей, фактичних даних, виражених у певній формі: тексти, цифрах, малюнках тощо. Іншими словами, має практичний вияв, який можна проаналізувати тактильно, візуально або іншим чином. Наголошено, що інформаційні процедури можна визначити як процеси роботи з інформацією, її обробки та використання. Утім, подібне визначення не дає можливості поглянути на всю глибину змісту подібних процедур та встановити їх особливості в діяльності Державної податкової служби України. Так, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів – комплекс заходів, який координується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику щодо збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання покладених на контролюючі органи функцій. Визначено, що інформаційні процедури являють собою систему

© КРИЛОВ Д.В. – доктор економічних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)