

УДК 342.7

ПОГРЕБНЯК М.М.

ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГАЛУЗІ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ

У цій науковій статті виокремлено чинники ефективності адміністративно-правового регулювання галузі ветеринарної медицини. Автором зосереджено увагу на шляхах удосконалення адміністративно-правового регулювання галузі ветеринарної медицини. Акцентовано увагу на складності адміністративно-правового регулювання галузі ветеринарної медицини.

Ключові слова: ветеринарія, ветеринарна справа, ветеринарна медицина, публічне адміністрування, тварини.

В данной научной статье выделены факторы эффективности административно-правового регулирования отрасли ветеринарной медицины. Автором сосредоточено внимание на путях совершенствования административно-правового регулирования отрасли ветеринарной медицины. Акцентируется внимание на сложности административно-правового регулирования отрасли ветеринарной медицины.

Ключевые слова: ветеринария, ветеринарное дело, ветеринарная медицина, общественное администрирование, животные.

In this scientific article the factors of efficiency of administrative-legal regulation of the field of veterinary medicine are singled out. The author focuses on ways to improve administrative and legal regulation of the veterinary medicine. The attention is focused on the complexity of the administrative-legal regulation of the veterinary medicine field.

Key words: veterinary science, veterinary business, veterinary medicine, public administration, animals.

Постановка проблеми. Комплексне дослідження стану адміністративно-правового регулювання ветеринарної медицини в Україні та порівняно з міжнародними прикладами такого виду регулювання дало нам можливість акцентувати увагу на явних недоліках та проблемах цього виду регулювання. Втім, на нашу думку, для того щоб покращити сучасний стан галузі ветеринарної медицини, варто насамперед виокремити чинники ефективності адміністративно-правового регулювання, що лежать у різних площинах: нормативній, практичній, теоретичній та ін. Саме тому нашим завданням є виокремлення чинників ефективності адміністративно-правового регулювання галузі ветеринарної медицини.

У теорії державного регулювання стверджується, що виокремлення чинників ефективності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин набуває неабиякої актуальності, позаяк безпосередньо торкається інтересів усіх громадян України, їх очікувань і сподівань на появу позитивних результатів від здійснюваних у країні реформ в економіці, соціально-культурній сфері, політичній і правовій системах [1, с. 93]. На нашу думку, це твердження відбиває нашу точку зору стосовно того, що ефективність є відображенням результату того реформаційного процесу, який триває в країні. Водночас галузь ветеринарної медицини є полігалузевую та торкається широкого кола суспільних відносин, які насамперед відбиваються на здоров'ї та житті людей і тварин.

Натомість у словниковій літературі поняття «ефект» виступає змістоутворюючим елементом досліджуваної категорії. Під ефектом розуміють виконання, дію [2, с. 262]. Власне, розуміння терміна «ефективність» пов'язане з діями, які призводять до потрібних наслідків, тобто можемо стверджувати, що синонімом поняття «ефективність» є поняття «дієвий». Звідси випливає, що

© ПОГРЕБНЯК М.М. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)

ефективність – це результативність, результат, наслідок певних причин, сил, дій [3, с. 25; 4]. Таким чином, правова категорія ефективність є динамічною та змінюється залежно від показників та індикаторів, які відображають рівень розвитку тієї чи іншої галузі (сфери) суспільного життя.

В юридичній літературі ефективність адміністративно-правового регулювання розглядається з різних позицій. Так, за визначенням В.Г. Афанасьєва: ефективність – один із принципів наукового управління, суть якого полягає в тому, щоб забезпечити вирішення поставлених завдань у якомога коротший строк, за найменших затрат трудових, матеріальних і фінансових ресурсів [5, с. 43]. Як зазначає В.В. Цветков, ефективність – це складне явище, що визначається співвідношеннями людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманих результатів [6, с. 130]. У такому разі ми вважаємо, що ефективність у публічному управлінні є тією характерною ознакою, яка відображає поєднання всіх життєво важливих показників, які є дієвими механізмами до досягнення найбільш сприятливого результату, а це і нормативні показники, і технічні, і організаційні та ін. На думку В.П. Тугаринова, термін «ефективність» означає властивість когось чи чогось діяти таким чином, щоб досягались заплановані наслідки. Окрім того, під ефективністю розуміють ступінь реалізації соціальної цінності правових стимулів і правових обмежень, іншими словами, різницю між тим, як вони задовольняють інтереси людей і як упорядковують суспільні відносини. Тут соціальна цінність, а точніше її використання та ефективність, співвідносяться як процес і результат. Ефективність – це свого роду «продуктивність праці» соціальної цінності правових стимулів і правових обмежень, коефіцієнт їх корисної дії [7, с. 268].

Перевагу в літературі отримав інший погляд на проблему ефективності адміністративно-правового регулювання, згідно з яким ефективність права – це його результативність, ступінь досягнення через правове регулювання соціальних цілей, сформульованих нормою права [8, с. 130; 9, с. 13; 10]. Таким чином, ефективність – це показник якості здійснюваних публічною адміністрацією завдань, які ставляться перед державою в тій чи іншій сфері суспільних відносин.

Загалом, ефективність адміністративно-правового регулювання характеризують як співвідношення між фактичними результатами правового регулювання і тими соціальними цілями, яких намагаються досягнути. Якщо такі цілі й такі результати відобразити в однотипних показниках, які можуть бути емпірично виявлені, зафіксовані, обраховані, то ефективність правового регулювання можна було б відобразити в кількісній формі [11, с. 150].

Отже, узагальнюючи вищевикладене, вважаємо, що *ефективність адміністративно-правового регулювання галузі ветеринарної медицини в широкому значенні слід розглядати як результат цілеспрямованої та систематизованої діяльності органів публічної адміністрації, що спрямована на виконання завдань та функцій держави в галузі ветеринарної медицини.*

Водночас у вузькому значенні *ефективність адміністративно-правового регулювання галузі ветеринарної медицини – це сукупність кількісних та якісних показників, які відображають реальний стан виконання публічною адміністрацією завдань, що спрямовані на реалізацію заходів з профілактики, діагностики та лікування тварин, визначення безпечності продуктів тваринного походження та на захист людей від зоонозів і пріонних хвороб.*

Дослідження ефективності адміністративно-правового регулювання галузі ветеринарної медицини, на нашу думку, слід починати з виділення та аналізу факторів, що її визначають. Як правило, основу адміністративно-правового регулювання становить стан нормативно-правового регулювання галузі, тобто законодавство держави, норми якого втілюються в конкретні життєві ситуації. Окремі приписи в галузі ветеринарної медицини визначають напрями та порядок реалізації державної політики в галузі ветеринарної медицини, порядок застосування та реалізації заходів ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, правовий статус суб'єктів ветеринарної медицини, а також засади міжнародного співробітництва в досліджуваній галузі. З цього приводу вважаємо доцільно навести точку зору Т.Г. Андрусяка, що факторами, які забезпечують ефективність правового регулювання, є: відповідність вимог норм права рівню соціально-економічного розвитку суспільства; рівню досконалості законодавства; рівню правової культури громадян [12, с. 143].

Причини появи правових прогалин та правових колізій у законодавстві мають об'єктивний характер: якщо на момент прийняття відповідних нормативних актів не існувало тих відносин, які згодом заявили про себе як такі, що потребують правового регулювання, іншими словами ці відносини пізніше увійшли в сферу правового регулювання; суб'єктивний характер – причини появи прогалин виявляються тоді, коли законодавець з будь-яких причин щось недогледів, упустив, неточно висловився, створив радикальну суперечність між нормами тощо. Суб'єктивного забарвлення набувають і ті прогалини, коли необхідність регулювання відносин всім і давно

відома, але останні залишаються неврегульованими. Це відбувається тому, що: по-перше, відчувається вплив економічних обставин. Прийняття закону пов'язане з певними затратами щодо його запровадження в життя. Починається співставлення цінностей, і дорогі закони можуть бути відхилені. По-друге, надто часто спрацьовують політичні фактори. Неможливість досягнути консенсусу в законодавчому органі надовго віддаляє регулювання відповідних відносин [13, с. 12].

Деякі автори однією з основних умов ефективності виділяють соціальну цінність правового засобу [14, с. 323; 15, с. 5]. Але соціальна цінність виступає не умовою, а причиною ефективності адміністративно-правового регулювання. Соціальна цінність не може повністю гарантувати високу ефективність без наявності відповідних умов, хоча взагалі ефективність у процесі правового регулювання вона гарантувати може.

Підвищення ефективності (результативності) соціальної цінності потребує наявності певних факторів. Основні умови ефективності зумовлюються самою соціальною цінністю, яка, реалізуючись, «створює» ефективність. Іншими словами, економічні, політичні та соціальні умови спричиняють вплив на наслідок (ефективність) не безпосередньо, а опосередковано, через причину (соціальну цінність). Не будучи соціально цінними та важливими, правові стимули і правові обмеження не будуть і ефективними [16, с. 457].

На думку В.Ф. Сіренко, в процесі дослідження факторів ефективності важливо зосереджувати увагу на з'ясуванні категорії інтересів. Визначення інтересу як співвідношення між необхідністю задоволення потреб різних соціальних груп, класів, окремих верств населення і можливістю задоволення цих потреб зумовлює виникнення моделі, складові частини якої можна розглядати як елементи ефективності, а саме: соціальні потреби, які необхідно задовольнити за допомогою конкретного нормативного акта; правові засоби, їх кількість та якість; здатність правових засобів задовольняти соціальні потреби, закріплені в нормативному акті; перспективність напрямів вдосконалення законодавства з метою задоволення соціальних потреб за допомогою правових засобів [17, с. 3–13].

Висновок. Таким чином, розглянемо зміст чинників, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання галузі ветеринарної медицини.

1. Необхідність удосконалення системи підготовки спеціалістів у галузі ветеринарної медицини. Основним капіталом сучасного суспільства є людина-професіонал, що здатна до творчого пошуку, вміє орієнтуватися в інформаційних потоках, може повноцінно жити і працювати в умовах динамічних змін. При цьому слід зазначити, що досі багато навчальних закладів під час підготовки фахівців ветеринарної медицини спонукають студентів лише накопичувати знання, тоді як стратегічним завданням підготовки має бути готовність до самостійного життя та їх вміння самостійно створювати робочі місця, адже це є однією з вимог ринкової економіки. Нормативна частина має бути співрозмірна з потребами сьогодення, що висуваються до кандидатури ветеринара, зоотехніка, спеціаліста в галузі ветеринарної медицини тощо. У такому разі вважаємо, що варто навести приклад системи освіти в Італії та Франції, де після одного року навчання особа вже має право працювати як помічник ветеринара, при цьому в жодному разі не приймати самостійні рішення, а виконувати допоміжну функцію. Проте для того щоб отримати повну вищу освіту та стати лікарем ветеринаром, особа має навчатися не менше 6 років, після чого (у разі успішної здачі іспитів) особа вважається висококваліфікованим лікарем-ветеринаром. У країнах Європейського Союзу професія ветеринара є дуже затребуваною, а лікарів-ветеринарів, які закінчують вищий навчальний заклад, одразу ж запрошують на роботу та працевлаштовують. Утім, у цьому разі варто все ж таки наголосити на тому, що в більшості країн Європи вища освіта в галузі ветеринарії все ж таки фінансується за рахунок держави.

2. Збільшення розміру фінансування галузі ветеринарної медицини з державного бюджету. Це можливе в разі встановлення державної ветеринарної служби як головного розпорядника коштів і одночасно формувача доходної частини бюджету, за рахунок здійснення функцій державного контролю, інспектувань та експертиз, надання інших ветеринарних послуг.

3. Сприяння підвищенню кваліфікації державних офіційних лікарів у зарубіжних країнах, що забезпечить процес обміну досвідом та сприятиме удосконаленню знань, умінь та навичок, професійному зростанню та самоудосконаленню. Такий крок може бути забезпечений шляхом розроблення та затвердження програм з обміну студентами, професійними ветеринарними лікарями та спеціалістами в галузі ветеринарної медицини з метою обміну досвідом, опанування нових технік лікування, вивчення та ознайомлення з інноваційним ветеринарним обладнанням тощо.

4. Прирівняння галузі ветеринарної медицини до стратегічно важливих складників національної безпеки України.

5. Забезпечення організації та проведення відповідно до норм ветеринарно-санітарного законодавства ветеринарно-санітарного контролю та нагляду.

6. Необхідність приведення нормативної бази та статутних документів у відповідність до міжнародних вимог.

7. Розширення сфери акредитації всіх лабораторних установ, що дає змогу здійснювати функції контролю якості і безпеки харчових продуктів і продовольчої сировини за всіма показниками, встановленими нормативними документами (технічним регламентом, ГОСТ, СанПіН, Вет-ПіН та ін.).

8. Підвищення контролю за виробництвом фармацевтичної продукції для тварин.

9. Запровадження контролю з боку громадських організацій щодо стану та умов перебування, умов поводження з тваринами.

Список використаних джерел:

1. Головаченко В. Теоретичні та політико-правові аспекти ефективності державного управління. *Право України*. 1997. № 5. С. 93–98.

2. Словник іншомовних слів. Київ : Наукова думка, 1974. 776 с.

3. Эффективность и качество управленческой деятельности: государственно-правовой аспект. Киев : Наукова думка, 1980. 350 с.

4. Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. Москва : Мысль, 1993. 235 с.

5. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). Изд. 2-е, доп. Москва : Политиздат, 1973. 390 с.

6. Цветков В.В. Підвищення ефективності державного управління – важлива мета його реформування. *Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи*. Київ, 1998. С. 128–153.

7. Тугаринов В.П. Избранные философские труды. Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1988. 343 с.

8. Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права. Москва : Юридическая литература, 1971. 247 с.

9. Эффективность действия правовых норм. Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1977. 134 с.

10. Попов Г.Х. Эффективность управления. Москва : Наука, 1985. 89 с.

11. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Київ : Наукова думка, 1994. 236 с.

12. Андрусак Т.Г. Теорія держави і права. Львів : Право для України, 1997. 200 с.

13. Околіта С.В. Справедливість і законність як принципи державно-правового регулювання : автореф. д. ... к. держ. упр. Київ : Українська академія державного управління при Президенті України, 2000. 18 с.

14. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань : Изд-во Казан. ун., 1987. 336 с.

15. Косович В.М. Оцінювання та оцінки у правовому регулюванні : автореф. дис ... канд. юрид. наук зі спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів : Львів. держ. ун-т ім. Івана Франка, 1996. 22 с.

16. Общая теория государства и права: Академ. курс в 2 т. / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. Москва : Юридическая литература, 1998. 497 с.

17. Сіренко В.Ф. Визначення ефективності законодавства: методологічні аспекти. *Законодавство: проблеми ефективності*. Київ, 1995. С. 3–13.