

*The activity of the departments of organization of registration-examination work and interaction with economic entities of regional service centers of the Ministry of Internal Affairs is control-licensing and it is carried out by implementing control and licensing functions. Control and licensing functions are external expression of this activity, structural elements of public administration. Control and licensing activity of specified units is carried out within the examination proceedings in permission to drive vehicles. The essence of control and licensing activity is expressed in the implementation of administrative and legal procedures of drivers' permission to driving vehicles; issue of findings concerning conformity of educational and material base to the requirements. Findings are issued to educational organizations that are engaged in the preparation of drivers.*

**Key words:** road safety, control, examination activity, regional service center.

*Стаття надійшла 22 лютого 2018 р.*

УДК 342.9.51

**А. І. Годяк**

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ВЕТЕРИНАРНО-САНІТАРНОГО КОНТРОЛЮ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ЕКСПОРТНО-ІМПОРТНИХ ОПЕРАЦІЙ**

*Проаналізовано законодавство України, що регулює порядок здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю під час експортно-імпортних операцій. Розкрито особливості такого контролю та наголошено на необхідності вдосконалення його правового регулювання.*

*Охарактеризовано прийняття Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», а також запровадження принципу «єдиного вікна» під час здійснення ветеринарно-санітарного контролю.*

**Ключові слова:** ветеринарно-санітарний контроль, ветеринарне законодавство, державний інспектор ветеринарної медицини, експорт, імпорт.

**Постановка проблеми.** Державний ветеринарно-санітарний контроль належить до одного із видів контролю, які здійснюються під час переміщення товарів через митний кордон України. Водночас із митним контролем ветеринарно-санітарний контроль виконує важливу роль, адже від того, наскільки якісним та ефективним є цей вид контролю, залежить ветеринарно-санітарне та епізоотичне благополуччя, під

яким розуміють забезпечення захисту життя і здоров'я людей та тварин від ризиків, пов'язаних з хворобами тварин, включаючи зоонози (хвороби, що передаються людям від тварин), а також забезпечення оптимальних умов життя тварин, що запобігають хворобам і шкідливому впливу факторів довкілля на їхнє здоров'я та продуктивність (стаття 1 Закону України «Про ветеринарну медицину» [1]). Лише протягом 2017 року, за результатами проведених експертиз харчових продуктів тваринного походження, не допущено до реалізації 30718 т небезпечної продукції [2].

**Стан дослідження.** Різноманітні аспекти контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади неодноразово були предметом наукових досліджень таких вчених, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, М. О. Кравець, О. М. Мельник, В. В. Нижникова, О. І. Остапенко, А. І. Педешко, Д. В. Приймаченко та ін.

Однак питання правового регулювання ветеринарно-санітарного контролю є маловивченим та потребує додаткового дослідження.

**Метою** статті є аналіз законодавства України, яке регулює порядок здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю під час експортно-імпорتنних операцій та вироблення пропозицій щодо його вдосконалення.

**Виклад основних положень.** Підписавши 27 червня 2014 року Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [3], Україна взяла на себе низку зобов'язань, зокрема й щодо увідповіднення до європейських стандартів порядку здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю при експортно-імпорتنних операціях. Зокрема це глава 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи» Угоди про асоціацію, метою якої є сприяння здійсненню торгівлі товарами, що охоплюються санітарними та фітосанітарними заходами між Сторонами, забезпечуючи водночас охорону життя і здоров'я людей, тварин та рослин.

Від якості та ефективності ветеринарно-санітарного контролю значною мірою залежить, як ми вже наголошували, санітарне та епізотичне благополуччя, а також продовольча безпека нашої держави, яка, відповідно до статті 8 Закону України «Про основи національної безпеки України», належить до основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України в економічній сфері [4].

Нормативно-правовим актом, який визначає правові та організаційні засади діяльності в галузі ветеринарної медицини, зокрема й регулює порядок здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю, є Закон України «Про ветеринарну медицину». Відповідно

до статті 1 цього Закону державний ветеринарно-санітарний контроль – це 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 та технічних регламентів.

Державними інспекторами ветеринарної медицини є лікарі ветеринарної медицини, що працюють у державній службі ветеринарної медицини або уповноважені центральним органом виконавчої влади в галузі ветеринарної медицини, або у разі, якщо це лікарі іноземної країни, – її ветеринарною адміністрацією, на здійснення інспектування товарів, потужностей (об'єктів), засобів ветеринарної медицини та супутніх об'єктів з метою захисту здоров'я людей та/або здоров'я тварин і за необхідності – сертифікації їх ветеринарно-санітарного стану згідно з вимогами відповідних міжнародних організацій та здійснення інших функцій державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду (стаття 1 Закону України «Про ветеринарну медицину»). Ми дещо не згодні з цим визначенням. Вважаємо, що до державних інспекторів ветеринарної медицини мають належати лише ті лікарі ветеринарної медицини, які наділені у передбаченому законом порядку інспекторським повноваженнями (на противагу, наприклад, лікарям ветеринарної медицини, які здійснюють лише лікувальну практику) [5, с. 172].

Державний ветеринарно-санітарний контроль експортно-імпорتنих операцій здійснюється прикордонними державними інспекторами ветеринарної медицини – державними інспекторами ветеринарної медицини регіональних служб державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті, які перевіряють імпорتنі, транзитні та експортні вантажі, що є об'єктами державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, а також дозволяють їх ввезення або вивезення залежно від їх ветеринарно-санітарного стану і видають відповідні ветеринарні документи (ст. 1 Закону України «Про ветеринарну медицину»).

Саме на регіональних службах державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті покладені завдання з охорони території України від проникнення хвороб тварин з території інших держав або карантинних зон, а також 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

(п. 3 Типового положення про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті [6]).

Регіональна служба державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті реалізує свої повноваження безпосередньо або через свої структурні підрозділи – прикордонні інспекційні пункти (пости) ветеринарної медицини, за якими закріплено зони обслуговування.

Всього в Україні є шість регіональних служб – Південна, Південно-Західна, Донецька, Одеська, Львівська та Придніпровська. Структура регіональних служб в Україні сформувалася на підставі прийнятого в січні 1993 року наказу Міністерства сільського господарства і продовольства України «Про організацію державного ветеринарного контролю на державному кордоні і транспорті України», яким ліквідовано прийняті від колишнього союзного підпорядкування ветеринарні служби на Донецькій, Львівській, Одеській, Південній, Південно-Західній та Придніпровській залізницях і створено регіональні служби державного ветеринарного контролю на кордоні та транспорті, відповідно, вже при зазначених залізницях [7, с. 3].

Залежно від зони обслуговування, кожна з шести регіональних служб має відповідну кількість структурних підрозділів – прикордонних інспекційних пунктів (наприклад, до складу Львівської регіональної служби входять 26 пунктів), які здійснюють діяльність на прикордонних інспекційних постах – ділянках, що розташовані у пункті пропуску через державний кордон України та митницях призначення, включаючи пункти пропуску на автомобільних шляхах, залізничних станціях, в аеропортах, морських та річкових портах, де здійснюються державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд вантажів з об'єктами державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що переміщуються через державний кордон України (стаття 1 Закону України «Про ветеринарну медицину»). Недоліком у діяльності прикордонних інспекційних пунктів є, на нашу думку, відсутність положення про такі пункти – досі є чинним наказ Державного департаменту ветеринарної медицини України «Про затвердження Положення про пункт державного ветеринарного контролю на державному кордоні та транспорті» від 19 липня 1999 року № 18 [8], однак без відповідних змін, які стосуються завдань та повноважень прикордонних інспекційних пунктів.

Відповідно до статті 81 Закону України «Про ветеринарну медицину» ввезення на територію України, транзит і вивезення з території України товарів здійснюються виключно через призначені при-

кордонні інспекційні пости, які мають карантинні станції та призначені для ввезення та вивезення товарів. Знову ж таки, недоліком правового регулювання здійснення ветеринарно-санітарного контролю під час експортно-імпорتنих операцій є відсутність положення про прикордонні інспекційні пости.

Закон України «Про ветеринарну медицину» передбачає здійснення ветеринарно-санітарного контролю імпорتنих операцій у двох формах. Перша форма контролю – це стандартний прикордонний ветеринарно-санітарний контроль, який є найбільш розповсюдженим та застосовується до всіх об'єктів ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що ввозяться на територію України чи переміщуються територією України. Стандартний контроль здійснюється у формі інспектування, яке проводиться шляхом: перевірки того, що міжнародний ветеринарний сертифікат, яким супроводжується вантаж, є повним та автентичним, а також того, що товари, зазначені в міжнародному ветеринарному сертифікаті, відповідають тим, що містяться у вантажі (якщо згідно з ветеринарно-санітарними заходами вимагається міжнародний ветеринарний сертифікат); виявлення у тварин ознак хвороб, що підлягають повідомленню (це хвороби, які передаються від тварин людям. Їх перелік передбачений списком А Міжнародного кодексу здоров'я тварин).

Іншою формою здійснення ветеринарно-санітарного контролю під час імпорتنих операцій є розширений контроль, який здійснюється у двох випадках: якщо вантаж визначено для проведення розширеного ветеринарно-санітарного контролю в межах державної програми вибіркового ветеринарно-санітарного контролю (затверджується на календарний рік); якщо на підставі професійного висновку державного прикордонного інспектора ветеринарної медицини ризик для здоров'я тварин чи людей, який становить вантаж, є високим.

Потрібно пам'ятати, що і стандартний, і розширений ветеринарно-санітарний контроль під час імпорتنих операцій проводяться лише у разі припинення попереднього документального контролю, який здійснюється органами доходів і зборів (працівниками митниць). Це прямо передбачено частиною 1 статті 319 Митного кодексу України [9] – у пунктах пропуску через державний кордон України санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний та екологічний види державного контролю здійснюються органами доходів і зборів у формі попереднього документального контролю на підставі інформації, отриманої від державних органів, уповноважених на здійснення цих видів контролю, з використанням засобів інформаційних технологій. У разі виявлення пошкодження упаковки або явних

ознак псування товарів, або закінчення терміну придатності товарів, або відсутності хоча б одного документа чи відомостей, необхідних для здійснення попереднього документального контролю, або невідповідності умов переміщення встановленим законодавством вимогам, або наявності інформації державного органу про заборону переміщення цих товарів через державний кордон України органи доходів і зборів ухвалюють рішення про припинення попереднього документального контролю та залучення посадових осіб відповідних державних органів для проведення видів контролю, зазначених у частині першій цієї статті, які для його здійснення прибувають у пункт пропуску через державний кордон України (частина 2 статті 319 Митного кодексу України).

До законодавчих актів, які регулюють порядок здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю під час експортно-імпорتنних операцій належать також Закони України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [10] (у редакції від 22 липня 2014 р.) та «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [11] (набуває чинності 4 квітня 2018 р.), які прийняті на виконання глави 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи» Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами.

Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» регулює відносини між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів та споживачами харчових продуктів і визначає порядок забезпечення безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, що виробляються, перебувають в обігу, ввозяться (пересилаються) на митну територію України та/або вивозяться (пересилаються) з неї. Розділ VIII Закону має назву «Міжнародна торгівля» та регулює деякі питання здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю при експортно-імпорتنних операціях. Зокрема це стосується ввезення в Україну харчових продуктів для власного споживання; ввезення вантажів, на які вимагається обов'язкова наявність міжнародного сертифікату; поводження з вантажами, що мають неприйнятний міжнародний сертифікат, неправильне маркування чи яким відмовлено у ввезенні; обмежень ввезення (пересилання) на митну територію України харчових продуктів тваринного походження у зв'язку із хворобами списку Міжнародного епізоотичного бюро; здійснення державного контролю на прикордонному інспекційному пості; умов, які застосовуються до

вантажів з харчовими продуктами, що експортуються. Зауважимо на частину 2 статті 55 цього розділу, в якій зазначено, що у пунктах пропуску через державний кордон України прикордонний державний контроль харчових продуктів, що ввозяться на митну територію України (зокрема й з метою пересилання), здійснюється митними органами та компетентним органом шляхом попереднього документального контролю. Водночас у статті 319 Митного кодексу України передбачено, що державний ветеринарно-санітарний контроль та інші види здійснюється лише у разі припинення попереднього документального контролю вантажу, який здійснюється працівником митниці самостійно, без залучення інших контролюючих служб. Відтак є розбіжність між зазначеним Законом та Митним кодексом України.

Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» визначає правові та організаційні засади державного контролю, що здійснюється з метою перевірки дотримання операторами ринку законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також законодавства про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких побічних продуктів на митну територію України. Наголосимо, що на прийняття цього Закону дуже сподівалося Представництво Європейського Союзу в Україні та неодноразово нагадувало, що розроблений законопроект є одним із зобов'язань України згідно з Угодою про асоціацію. «Він розроблений на основі норм європейського права. Законопроект визначає засадничі принципи та вимоги до державного контролю, що здійснюється державними інспекторами з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність харчових продуктів та кормів, а також про здоров'я та благополуччя тварин. Ухвалення та імплементація цього законопроекту забезпечать наближення української системи контролю продуктів харчування до тієї, що вже діє у Європейському Союзі», – йдеться у повідомленні Представництва Європейського Союзу [12]. Здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю під час імпорту в Україну регулюється розділом VII «Здійснення державного контролю на кордоні та в країнах-експортерах». Детально не будемо зупинятися на положеннях цього розділу, лише наголосимо, що є певне дублювання між статтями вказаного Закону та Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів». Зокрема це статті, які визначають порядок поводження з вантажами, що мають неприйнятний міжнародний сертифікат, які не відповідають законодавству та яким відмовлено у ввезенні.

Норми зазначених Законів деталізуються у підзаконних нормативно-правових актах. Для прикладу, це Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі ветеринарних документів» від 21 листопада 2013 року № 857, Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України» від 5 жовтня 2011 року № 1031, Наказ Головного державного інспектора ветеринарної медицини України «Про затвердження Порядку пропуску вантажів, підконтрольних службі державної ветеринарної медицини, через державний кордон України» від 27 грудня 1999 року № 49, Наказ Державного департаменту ветеринарної медицини «Про затвердження Ветеринарних вимог щодо імпорту в Україну об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду» від 14 червня 2004 року № 71. Після набуття чинності Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» постане питання про увідповіднення нормативно-правових актів, які регулюють порядок здійснення ветеринарно-санітарного контролю, до цього Закону.

Особливістю правового регулювання державного ветеринарно-санітарного контролю експортно-імпортних операцій є те, що більшість нормативно-правових актів, що здійснюють таке регулювання, містять норми, які визначають порядок здійснення контролю саме під час ввезення вантажів на митну територію України. Значно менше регулюється здійснення такого контролю при експортних операціях. Пояснюється це насамперед необхідністю охорони території України від проникнення хвороб тварин з території інших держав або карантинних зон (одне з основних завдань держави в галузі ветеринарної медицини, передбачене статтею 3 Закону України «Про ветеринарну медицину»).

Акцентуємо на ще одному нормативно-правовому акті, який безпосередньо визначає порядок здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю – це Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю» від 25 травня 2016 року № 364 [13]. Зазначена Постанова була прийнята на виконання частини 4 статті 319 Митного кодексу України, яка передбачає, що контроль за переміщенням через митний кордон України окремих видів товарів, що проводиться іншими державними органами, здійснюється за принципом «єдиного вікна» відповідно до міжнародної практики та рекомендацій міжнародних організацій



із застосуванням єдиної з органами доходів і зборів інформаційно-телекомунікаційної системи. Хоча «єдине вікно» повноцінно запрацювало лише з 3 лютого 2018 року, можна сміливо стверджувати про позитивні наслідки, які матиме таке запровадження на здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю експортно-імпортних операцій.

**Висновки.** У статті проаналізовано законодавство України, яке регулює порядок здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю під час експортно-імпортних операцій. Також вдалося розкрити особливості такого контролю та наголосити на необхідності вдосконалення його правового регулювання. Зокрема, вважаємо, що є необхідність у розробленні та прийнятті положень про прикордонні інспекційні пункти та прикордонні інспекційні пости, а також в усуненні розбіжностей та дублювань в нормативно-правових актах, які регулюють здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю.

---

1. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 року № 2498-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 36. Ст. 531.

2. Результати діяльності Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів за 2017 рік. URL: [http://www.consumer.gov.ua/Pictures/Files/Editor/document/Звіт\\_20.02.2018/презентація.pdf](http://www.consumer.gov.ua/Pictures/Files/Editor/document/Звіт_20.02.2018/презентація.pdf)

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.

4. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.

5. Годяк А. І. Державний контроль і нагляд у галузі ветеринарної медицини. *Порівняльно-аналітичне право: електронне наукове фахове видання*. 2014. № 6. С. 171–173. URL: <http://www.pap.in.ua>.

6. Типове положення про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті: постанов Кабінету Міністрів України від 23 липня 2009 р. № 801. *Офіційний вісник України*. 2009. № 58. Ст. 2039.

7. Косенко М. В. Передмова. *Державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд на державному кордоні та транспорті в Україні*: збірник нормативно-правових актів / упорядники: М. Пацюк, І. Підганюк, А. Годяк. Львів: БаК, 2003. 332 с.

8. Про затвердження Положення про пункт державного ветеринарного контролю на державному кордоні та транспорті: наказ Державного департаменту ветеринарної медицини України від 19 липня 1999 р. № 18. *Офіційний вісник України*. 1999. № 31. Ст. 1639.

9. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 45–48. Ст. 552.

10. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 19. Ст. 98.

11. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18 травня 2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 31. Ст. 343.

12. Європейський Союз очікує від Ради остаточного ухвалення закону про держконтроль харчових продуктів. URL: <http://www.euointegration.com.ua/news/2017/05/16/7065757>.

13. Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2016 р. № 364. *Офіційний вісник України*. 2016. № 46. Ст. 1667.

### **Hodiak A. I. Legal principles of state veterinary-sanitary control in carrying out export-import transactions**

*The article deals with the analyses of the legislation of Ukraine that regulates the procedure of implementing the state veterinary-sanitary control during export-import transactions.*

*The author emphasizes that the basic normative and legal act, which determines the legal and organizational principles of implementing the state veterinary and sanitary control, is the Law of Ukraine «On Veterinary Medicine», according to which the state veterinary-sanitary control is functions discharged by state inspectors of veterinary medicine and/or authorized doctors of veterinary medicine that consist in constant checking adherence to the veterinary-sanitary requirements established by legislation. State veterinary and sanitary control of export-import transactions is carried out by state border inspectors of veterinary medicine – state inspectors of regional services of state veterinary-sanitary control and supervision at the state border and on transport, their structural subdivisions.*

*The procedure of implementing the state veterinary-sanitary control during export-import transactions is regulated by the Laws of Ukraine «On Basic Principles and Requirements for the Safety and Quality of Food Products» and «On the State Control of Compliance with Law concerning Foodstuff, Forages, By-Products of Animal Origin, Health and Wellbeing of Animals» (will come into force on 04 April 2018) and by-laws. The mentioned laws were adopted for the implementation of Chapter 4 of «Sanitary and Phytosanitary Measures» of the Association Agreement with the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States. The author also points out specific shortcomings of such legal regulation. In particular, there is a lack of provisions on border inspection stations and border inspection posts.*

**Key words:** *veterinary-sanitary control, veterinary legislation, state inspector of veterinary medicine, export, import.*

*Стаття надійшла 22 лютого 2018 р.*