

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

БРАТКОВ С.І., кандидат юридичних наук  
ГОРБУНОВА О.Ю., кандидат юридичних наук  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.922

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕТЕРИНАРНОЇ МІЛІЦІЇ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

Визначено нормативно-правові акти, що регулюють діяльність підрозділів ветеринарної міліції в умовах реформування системи МВС України. Виділено їх основні завдання та функції, особливості діяльності, підпорядкування та взаємодії.

*я ц 4 я ц* Організація діяльності, підрозділи ветеринарної міліції, органи внутрішніх справ, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Определены нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность подразделений ветеринарной милиции в условиях реформирования системы МВД Украины. Выделены их основные задачи и функции, особенности деятельности, подчинения и взаимодействия.

*я ц 4 я ц* организация деятельности, подразделения ветеринарной милиции, органы внутренних дел, Государственная ветеринарная и фитосанитарная служба Украины, Министерство аграрной политики и продовольствия Украины.

Defined regulations governing the activities of veterinary police departments in the reform of the Interior Ministry of Ukraine. Highlighted their main tasks and functions, features activities, submission and cooperation.

**Keywords:** organization of activities, departments of veterinary militia, internal affairs bodies, State Veterinary and Phytosanitary Service of Ukraine, Ministry of Agriculture and Food of Ukraine.

Сьогодні в Україні за умови перебудови існуючої системи державного управління, що стосується всіх сфер суспільного життя, одним із пріоритетних напрямків перетворень вважається підвищення ефективності охорони громадського порядку, особливо в процесі реформування адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. У нашій країні як правовій державі найвищою соціальною цінністю визнається людина, її життя і здоров'я, тому діяльність правоохоронних органів спрямовується саме на служіння національним інтересам, а оскільки складовою частиною національних інтересів є санітарна та епідеміологічна безпека, то з метою гарантування останньої чинним законодавством передбачено, зокрема, формування і функціонування ветеринарної міліції.

Метою даної статті є вивчення діяльності підрозділів ветеринарної міліції в умовах реформування системи МВС України щодо профілактики та ліквідації наслідків епізоотичних ситуацій, а також визначення їх проблем та недоліків.

Дослідження змісту чинного законодавства щодо діяльності підрозділів ветеринарної міліції в умовах євроінтеграції дозволяє дійти такого висновку.

По-перше, це потреба заповнити законодавчу прогалину, яка існує у правовому регулюванні організації та діяльності ветеринарної міліції. Законом регламентовано їх функціонування у складі МВС України. Правовою основою діяльності підрозділів ветеринарної міліції як складової частини міліції, тобто єдиної системи органів, що входять до структури МВС, також виступає Закон України „Про міліцію” від 20.12.1991 р., що є першим законодавчим актом у сфері діяльності ОВС.

Слід зазначити, що норми Закону України „Про міліцію” вміщують вичерпний перелік її підрозділів, у якому відсутній підрозділ ветеринарної міліції. Разом з тим посадові особи структурного підрозділу ветеринарної міліції, окрім повноважень державних інспекторів ветерина-



рної медицини, відповідно до Закону користуються також всім необхідним обсягом прав та обов'язків працівників міліції, визначених Законом України „Про міліцію” [1]. Наведені обставини свідчать насамперед про необхідність відповідного закріплення у Законі України „Про міліцію” одного з її структурних підрозділів – ветеринарної міліції, що забезпечить єдність побудови міліції як найчисленнішої складової всієї правоохоронної системи.

По-друге, це загальність визначення законодавчих положень. Так, одним із основних завдань, що поставлено перед державними інспекторами підрозділів ветеринарної міліції – посадовими особами ОВС, є розгляд в установленому порядку матеріалів про порушення законодавства з питань ветеринарної медицини, у тому числі про діяння, які містять ознаки адміністративних правопорушень та злочинів [2].

Здійснення державними інспекторами підрозділів ветеринарної міліції вищезазначеного завдання передбачає виконання ряду функцій, а саме: профілактичної, що полягає у запобіганні кримінальним злочинам та адміністративним правопорушенням у галузі ветеринарної медицини; адміністративно-проваджувальної, у ході виконання якої розв'язується юрисдикційне питання – своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її відповідно до законодавства, забезпечення виконання винесеної постанови; кримінально-процесуальної – розгляд заяв та інформації про злочини, у справах яких провадження попереднього слідства не обов'язкове, а також провадження дізнання у них.

Проблема кваліфікації діянь, які містять ознаки адміністративних правопорушень і злочинів у галузі ветеринарної медицини, свідчить про певні труднощі, викликані недоліками чинного законодавства поряд із відсутністю офіційних роз'яснень щодо виявлення, виправлення і попередження помилок у кваліфікації таких діянь. Водночас актуальність питання правової оцінки діянь посилюється у зв'язку із загостренням епізоотичної ситуації в світі, а також невпинним зростанням кількості осіб, причетних до злочинів у галузі ветеринарної медицини, незважаючи на попереджувальні та репресивні заходи протидії з боку підрозділів ветеринарної міліції як правоохоронних органів.

Порівняльний аналіз норм КУпАП, що передбачають адміністративну відповідальність за правопорушення в галузі ветеринарної медицини, з відповідними суміжними статтями ККУ дозволяє полегшити практичне застосування державними інспекторами ветеринарної міліції даних правових норм.

Частково причиною ситуацій, коли на практиці посадові особи органу адміністративної юрисдикції помилково виявляють ознаки злочину в діяннях, які насправді є адміністративними правопорушеннями, і навпаки, є вади самих законів. Так, за деякі з діянь, визнаних ККУ злочинами (і за які встановлено кримінальну відповідальність), КУпАП передбачає адміністративну відповідальність.

Це стосується діянь, передбачених ст. 251 ККУ за порушення ветеринарних правил, які спричинили поширення епізоотії або інші тяжкі наслідки, а також ст. 325 ККУ за порушення правил, встановлених з метою запобігання епідемічним та іншим заразним захворюванням і боротьби з ними, якщо ці дії спричинили або завідомо могли спричинити поширення цих захворювань (ст. 107 КУпАП також передбачає відповідальність за порушення рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з епізоотіями). Іншим прикладом є ст. 358 ККУ, що передбачає відповідальність за підроблення документа, який видається чи посвідчується підприємством, установою, організацією чи іншою особою, яка має право видавати чи посвідчувати такі документи, з метою використання його як підроблювачем, так і іншою особою або збуту такого документа, та ст. 366 ККУ, яка передбачає відповідальність за внесення службовою особою до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення документів, а також складання і видачу завідомо неправдивих документів (ст. 107-1 КУпАП також передбачає відповідальність за оформлення племінних свідоцтв (сертифікатів) на племінні (генетичні) ресурси без врахування даних офіційного обліку продуктивності тварин, офіційної кваліфікації (оцінки) за типом, імуногенетичного контролю, внесення до документів із племінної справи недостовірних даних) [3; 4].

Отже, наявність аналогічних норм у кримінальному та адміністративному законодавстві призводить до ситуації, коли одні особи притягуються до кримінальної відповідальності, а інші за такі ж самі діяння – до адміністративної. І, незважаючи на те, що згідно з ч. 2 ст. 9 КУпАП



адміністративна відповідальність настає тоді, коли відповідні порушення не тягнуть за собою кримінальної відповідальності [3], на практиці часто все відбувається інакше.

Кваліфікація злочинів і правопорушень у галузі ветеринарної медицини тягне за собою виникнення, зміну або зупинення певних правових відносин, у тому числі встановлює міру відповідальності за ці діяння. Тому склад злочину, передбаченого кримінальним законом, необхідно відмежовувати від аналогічних правопорушень, передбачених адміністративним законом.

Отже, чим загальніше визначені ознаки правопорушень у галузі ветеринарної медицини, тим більша імовірність помилок при виявленні, оцінці та використанні цих ознак, що може призвести не лише до порушення прав і законних інтересів громадян, а й дискредитації підрозділів ветеринарної міліції як правоохоронних органів державної виконавчої влади.

Крім того, має місце законодавча невизначеність при розгляді питання щодо визначення ступеня юридичної відповідальності осіб за правопорушення у галузі ветеринарної медицини. Так, ст. 107 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність як штраф на громадян від 3 до 10 неподаткованого мінімуму доходів громадян, на посадових осіб – у розмірі від 9 до 20 за порушення ветеринарно-санітарних вимог, передбачених Законом, іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з епізоотіями [3].

Правовий аналіз законодавчих положень [5; 6] дозволяє дійти висновку, що, здійснюючи кваліфікацію правопорушень, державні інспектори підрозділів ветеринарної міліції фактично керуються своїм “власним розсудом” та розумінням наслідків тих чи інших діянь (бездіяльності).

Переконані, що істинність кримінально- та адміністративно-правової кваліфікації на практиці не повинна залежати від того, як сприймається чи оцінюється відповідна поведінка осіб державними інспекторами підрозділів ветеринарної міліції. Така правова невизначеність може призвести як до безвідповідальності суб’єктів господарювання в галузі ветеринарної медицини, так і до корупції державних посадовців.

Саме тому чітке визначення меж вищеперелічених злочинних діянь і правопорушень у галузі ветеринарної медицини та критеріїв їх розмежування допоможе розв’язати проблему різночитання кримінальних та адміністративно-правових норм, усунути суб’єктивізм при кваліфікації діянь тощо [7].

Підсумовуючи вищенаведене, необхідно зазначити, що головним питанням діяльності ветеринарної міліції виступає її відповідність вимогам законів. Незважаючи на те, що загальні питання діяльності ветеринарної міліції урегульовані нормами Закону, проведений аналіз свідчить про те, що рівень законодавчого нормативного регулювання не відповідає вимогам наукових принципів. Тому слід підвищити роль законів як пріоритетного джерела права України у структурі нормативних актів, присвячених правовому регулюванню діяльності ветеринарної міліції України.

Удосконалення законодавчого регулювання діяльності ветеринарної міліції України повинно бути спрямоване на:

- встановлення й усунення дефектів ветеринарного законодавства;
- підвищення його ефективності;
- забезпечення зручності користування ним, полегшення пошуків юридичної норми, яка підлягає застосуванню чи реалізації;
- сприяння вивченню законодавства України про ветеринарну медицину, а також його дослідженню.

Звертаючись до норм Положення про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних заходів, встановлюємо, що вони у своїй діяльності, окрім даного Положення, керуються такими підзаконними нормативно-правовими актами: указами Президента України та постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, наказами МВС і Держветфітослужби

Правовий аналіз положень актів Президента України дозволяє зробити таку їх класифікацію:

1. Акти Президента України, що здійснюють опосередковане регулювання діяльності підрозділів ветеринарної міліції України.
2. Акти Президента України, які визначають загальну спрямованість роботи підрозділів ветеринарної міліції
3. Акти Президента України, що безпосередньо регулюють здійснення підрозділами ве-



ветеринарної міліції професійної діяльності.

Дослідження змісту прийнятих КМУ актів, що регламентують діяльність підрозділів ветеринарної міліції, дозволяє зробити таку їх класифікацію.

1. Акти уряду, якими визначено організаційно-правові засади діяльності органів державного управління в галузі ветеринарної медицини.

2. Акти уряду, що регулюють питання проходження служби в ОВС.

3. Акти уряду, що визначають загальні основи реалізації державної політики щодо забезпечення ветеринарного благополуччя в Україні.

4. Акти уряду, якими безпосередньо регламентовано діяльність підрозділів ветеринарної міліції України.

Стосовно регулювання діяльності підрозділів ветеринарної міліції відомчими нормативними актами досить слушною є пропозиція професора О. Фрицького про те, що суб'єкти виконавчої влади повинні бути зорієнтовані не на правозастосування, а на правозастосування. Тому внаслідок делегованого характеру виконавчої нормотворчості можливість видання відомчих нормативних актів повинна бути безпосередньо визначена законодавством (як внутрішня організація механізму управління) [8].

Дослідження змісту прийнятих нормативно-правових актів МВС України у діяльності підрозділів ветеринарної міліції свідчить про здійснення Міністерством державного управління в галузі внутрішніх справ централізованого керівництва через відповідні нижчі ОВС, а також безпосередньо підрозділи ветеринарної міліції та дозволяє здійснити таку їх класифікацію за сферою застосування: а) внутрішньосистемні; б) зовнішні.

Дослідження змісту нормативних актів, прийнятих Держветфітослужбою, дозволяє говорити про те, що ці акти є основними "функціональними регуляторами" професійної діяльності підрозділів ветеринарної міліції та мають безпосереднє відношення до виконання поставлених перед ними завдань. Законодавчим підтвердженням цього є вимога пункту 4 Положення про те, що "робота підрозділів ветеринарної міліції організовується МВС з урахуванням завдань, покладених на Держветфітослужбу" [2].

До вищезазначених підзаконних актів урядового органу державного управління в галузі ветеринарної медицини потрібно віднести затверджені наказами Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України: а) інструкції; б) положення; в) правила; г) листи.

Крім вищезазначених підзаконних нормативно-правових актів діяльність підрозділів ветеринарної міліції регламентується також правовими актами Міністерства аграрної політики та продовольства України.

Нормотворча робота МВС, Мінагрополітики та Держветфітослужби повинна бути спрямована на вирішення питань, які мають внутрішнє значення, одним з головних завдань яких повинно бути зведення до мінімуму видання таких актів з одночасним посиленням їх якості.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, необхідно визначити, що:

- підзаконними актами повинна регулюватись лише внутрішня діяльність підрозділів ветеринарної міліції, що не стосується прав юридичних та фізичних осіб у галузі ветеринарної медицини, а також її ресурсне забезпечення, організаційні структури;

- внаслідок підзаконної нормотворчості підрозділи ветеринарної міліції не повинні набувати нових або позбавляти передбачених законодавчими актами повноважень;

- неприпустимі розширення або обмеження відповідно до закону підстав застосування повноважень.

#### Список використаної літератури:

1. Про міліцію: Закон Верховної Ради УРСР від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
2. Про затвердження Положення про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 р. № 395 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 724.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, В.І. Олефір, С.Ф. Константинов та ін. – К., 2008.
4. Кримінальний кодекс України: Кодекс Верховної Ради України від 05.04.2001 р. № 2341-ІІІ // ВВР. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.



5. Про внесення змін до Закону України "Про ветеринарну медицину": Закон Верховної Ради України від 16.11.2006 р. № 361-V // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3382.
6. Про внесення змін до Закону України "Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини": Закон Верховної Ради України від 06.09.2005 р. № 2809-IV // ВВР. – 2005. – № 50. – Ст. 533.
7. Горжеєва Ю. Юридична відповідальність за порушення в галузі ветеринарної медицини: проблемні питання та шляхи удосконалення // Право України. – 2006. – № 3. – С. 69-71.
8. Конституційне право України / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – 3-тє вид. – К., 2002.

Надійшла до редакції 11.12.2012

**НАДІЄНКО О.І.**, кандидат юридичних наук  
(Запорізький національний  
технічний університет)

УДК 342 : 347.73 : 369.5.046(477)

### РЕФОРМУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

З'ясовано правову природу суб'єктів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні в нових соціально-економічних умовах, визначено специфіку їх правового статусу, здійснено класифікаційний розподіл повноважень за ознакою змісту, обґрунтовано пропозиції та рекомендації, спрямовані на реформування системи означених суб'єктів.

**я ц 4 я ц** *Державне регулювання, пенсійне забезпечення, пенсійні відносини, адміністративне право, органи, правовий статус, завдання, функції.*

Определяется правовая природа субъектов государственного регулирования в сфере пенсионного обеспечения в Украине в новых социально-экономических условиях, специфика их правового статуса, осуществляется классификационное распределение полномочий по признаку содержания, обосновываются предложения и рекомендации, направленные на реформирование системы указанных субъектов.

**я ц 4 я ц** *государственное регулирование, пенсионное обеспечение, пенсионные отношения, административное право, органы, правовой статус, задачи, функции.*

The article deals with the source of legal entity of state pension system regulation in Ukraine in the new social and economic environment; it defines the specific features of their legal status and implements the classified division of empowerment based on the determined content; the author gives the comprehensive analysis of suggestions and recommendations aimed at reforming the system of the determined subjects.

**Keywords:** *state regulation, pension provision, pension relationship, administrative law, bodies of power, legal status, objectives, functions.*

Реформування сфери пенсійного забезпечення актуалізує питання державного регулювання пенсійних відносин та специфіки правового статусу органів, що його здійснюють. Чинне законодавство, яке регулює діяльність зазначених органів, не являє собою цілісної системи та давно вже не відповідає на питання щодо їх адміністративної правосуб'єктності. Актуальність проблем правового статусу суб'єктів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення зумовлюється необхідністю подальшого розвитку фундаментальних соціально-політичних реформ переходу від централізованої системи керівництва економічними та соціальними процесами до нової, що відкриває широкі можливості для суспільного самоврядування. Дослідження вищезазначених питань надасть матеріал для напрацювання актуальних ідей, понять, програм та інститутів сфери публічного, передусім адміністративного права, для пошуку та встановлення оптимальних взаємовідносин між державою та суспільством. З'ясування особливостей статусу суб'єктів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення сприятиме розумінню внутрішньої логіки розвитку системи зазначених суб'єктів у сучасних умовах, глибокому науковому тлумаченню місця окремого суб'єкта в конкретних правовідносинах з тим, щоб комплексом прав та обов'язків врівноважити його статус, запобігти можливим порушенням, уникнути негативних чинників у розвитку соціальної сфери України.

