

УДК 504.75

Д.В. Карамішев

доктор наук з державного управління, доцент

Ю.В. Дідок

кандидат ветеринарних наук, доцент

Харківський регіональний університет державного управління НАДУ при Президентіві України

СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ

У статті досліджено світовий досвід державного управління в галузі ветеринарної медицини в контексті становлення державного регулювання та розподілу функцій між державним і приватним сектором. На основі проведеного аналізу визначено можливості подальшого реформування державного управління ветеринарною медициною України.

Ключові слова: державне управління, ветеринарна медицина, ветеринарні послуги, нормативна база.

I. Вступ

Різноманіття форм власності, велика кількість підприємств, які займаються виробництвом, переробкою, зберіганням і реалізацією продуктів тваринного походження потребують удосконалення ветеринарного обслуговування, подальшого розвитку державної ветеринарної служби та закладів, що надають приватні ветеринарні послуги, підвищення ефективності їх діяльності. Для цього необхідно забезпечити відповідну нормативно-правову базу, створити необхідні інституції та сформувати фінансове й матеріально-технічне забезпечення.

Проблеми реформування ветеринарної служби привертають увагу багатьох учених і практичних фахівців ветеринарної медицини, зокрема: В.М. Авілова, В.А. Апалькіна, М.Г. Ахметова, А.С. Богомолова, В.А. Дьоміна, А.Т. Жуношова, В.І. Касюка, Ю.А. Круглова, О.Ю. Мещерякова, І.М. Нікітіна, Ф.С. Сібагатуліна, М.Г. Таршиса, Т.М. Ткачука та ін. Проте всі дослідження науковців більшою мірою стосувались питань нормування праці фахівців ветеринарної медицини, удосконалення кадрового забезпечення галузі. Наразі комплексні дослідження державного управління ветеринарною медициною в нашій країні відсутні.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати світовий досвід організації державного управління ветеринарною справою та можливості імплементації цього досвіду в умовах українських реалій.

III. Результати

Ветеринарна служба України має багатовікову історію, яка вивчена досить докладно, але істотним недоліком у розвитку ветеринарної служби була відсутність єдиного правового регулювання її діяльності. За три століття правління Романових так і не був прийнятий самостійний закон про ветеринарну справу, що не-

гативно позначилося на розвитку ветеринарної діяльності в Росії. Окремі урядові укази містять профілактичні, протиепізоотичні та ветеринарно-санітарні заходи. До них належать: “Правила торгівлі худобою та м’ясом, будівництво м’ясних крамниць та заготівля худоби та м’ясних продуктів для російської армії” (1649 р.), “Про заборону перегону хворої худоби” (1681 р.), “Про торгівлю рибою та м’ясом у куренях і на лавах” (1683 р.), “Про порядок торгівлі м’ясом” (1691 р.) [1, с. 20]. Проблеми ветеринарної санітарії було присвячено царські укази, видані у XVIII ст. “Про заборону ввезення в Росію худоби та різного м’яса з Голландії та інших місць, де виявлено хвороби” (1745 р.), “Про неввезення до Російських портів на кораблях та інших суднах із тих місць, де виявляються хвороби тварин, ніякої худоби і м’яса копченого і соленого” (1759 р.) та ін. У тодішній Російській імперії вперше у світі почав застосовуватися ветеринарний передзабійний огляд худоби й огляд м’яса після забою.

Прагнення до створення ветеринарного закону проявили передові ветеринарні лікарі після встановлення Радянської влади. З питань організації ветеринарної справи, боротьби з особливо небезпечними хворобами тварин видавалися декрети Раднаркому РРФСР. Був прийнятий Ветеринарний статут РРФСР 03.11.1923 р. [2, с. 28]. У розвиток цього документа були видані ветеринарні статuti союзних республік, підзаконні акти Радянського уряду. Ветеринарний статут удосконалювався і затверджувався Урядом СРСР у 1936, 1951 і 1967 р. Ветеринарний статут СРСР відіграв певну позитивну роль у розвитку ветеринарної справи. Будучи підзаконним актом, ветеринарний статут не міг повною мірою замінити ветеринарний закон, і в організації ветеринарної справи виникали значні труднощі [3, с. 4]. Між тим, у ці самі роки в багатьох країнах світу ветеринарна діяльність законодавчо регламентувалася. Закони про ветеринарну

медицину були прийняті в Німеччині, Франції, США, Голландії, Італії, Іспанії та інших країнах ще на початку ХХ ст. Ветеринарне законодавство США включає ветеринарну конституцію, ветеринарні закони штатів [4, с. 54]. Закон про ветеринарію Великобританії регулює заходи боротьби з інфекційними хворобами [5, с. 226]. У післявоєнний період були прийняті спеціальні ветеринарні закони в Чехословаччині 01.07.1961 р. [6, с. 48], Німецькій Демократичній Республіці 20.06.1962 р. [7, с. 52] та Болгарії 02.12.1967 р. [8, с. 84].

Стан ветеринарної служби в різних країнах світу визначає рівень розвитку тваринництва [9, с. 143]. На сьогодні ветеринарна служба в зарубіжних країнах перебуває на різних стадіях розвитку: від зародження до зрілості. Вони не схожі за формами організації, наявністю ветеринарних кадрів, діагностичних, науково-дослідних установ і навчальних закладів ветеринарного профілю. За даними ООН, 59% тварин на землі розміщені в країнах, що розвиваються, 41% – у промислово розвинутих. Водночас 81% ветеринарних лікарів зосереджені в промислово розвинутих країнах і лише 19% припадає на частку країн, що розвиваються. Отже, в промислово розвинутих країнах навантаження ветеринарного лікаря в 5,2 раза менше, ніж у країнах, що розвиваються.

Більш високий рівень розвитку ветеринарної справи спостерігається в країнах Європи та Північної Америки. На цих територіях розташовані економічно розвинуті країни, що володіють забезпеченою й організованою ветеринарною службою, великою мережею науково-дослідних установ. Здійснюється надійний контроль за станом тваринництва, застосовуються сучасні методи і засоби діагностики, специфічної профілактики та боротьби, що відбивається на рівні епізоотичного благополуччя цих країн стосовно багатьох інфекційних захворювань сільськогосподарських тварин.

У країнах Азіатського континенту та Латинської Америки епізоотична ситуація складна і напружена. У них спостерігається дефіцит кваліфікованих ветеринарних фахівців. Невелика кількість ветеринарних навчальних закладів не дає змоги забезпечити підготовку фахівців у потрібній кількості. Африканський континент характерний різноманіттям дикої фауни, своєрідним укладом життя корінного населення, переважно екстенсивним веденням тваринництва, нерівномірністю розміщення тварин. В Африканських країнах реєструються карантинні та маловідомі хвороби тварин, які становлять загрозу для багатьох держав і є причиною щорічних втрат молока близько 400 млн т, м'яса – 20 млн т, що становить 30–40% вартості валової продукції тваринництва [10, с. 4].

За даними Міжнародного епізоотичного бюро, ветеринарні служби більшості країн перебувають у системі Міністерств сільського господарства, у 25% країн – у віданні іншого міністерства, зазвичай охорони здоров'я [11, с. 52].

П'ята частина ветеринарних служб повністю чи частково автономні на рівні штатів або провінцій [12, с. 26]. У половині країн світу ветеринарію фінансують із бюджету штатів або провінцій, четверту частину з національного бюджету.

У практиці управління розрізняють декілька етапів у розвитку ветеринарних служб:

1) ліквідація найбільшої загрози для тваринництва шляхом викорінення основних хвороб (завершився у розвинутих країнах);

2) контроль за ліквідацією джерел збудника інфекції, використання тваринної сировини, що надходить з боєнь, як додаткового джерела корму для тварин;

3) участь в інтенсифікації тваринництва, звільнення від епізоотії;

4) поліпшення якості продуктів тваринного походження, дотримання вимог щодо виявлення токсичних і потенційно токсичних залишків.

Нерівномірним є також навантаження на одного ветеринарного фахівця, яке коливається у межах від 300 тварин в Японії до 19,5 тис. тварин у Пакистані. За загальною чисельністю ветеринарних фахівців США посідає друге місце після Росії, за навантаженням на одного фахівця – 17 місце; Індія – відповідно – 3 і 23 місця, Японія – 4 і 1 місце, Пакистан – 22 і 26 місця.

Істотним чинником ветеринарного забезпечення є структура ветеринарної служби. В окремих країнах частка ветеринарних лікарів, зайнятих в органах державного управління, коливається в межах від 3,3% (США); від 5,7% (Великобританія) до 33% (Японія), 35,5% (Іспанія) та 44,8% (Бразилія).

Попит на ветеринарні послуги визначає чисельність ветеринарних лікарів, зайнятих приватною практикою. У США ветеринарним бізнесом зайнято 74,4% ветеринарних лікарів, Канаді – 81%, Великобританії – 82,6%, Японії – 53%, Франції – 80%, Іспанії – 12% [13, с. 156].

У США Державна ветеринарна служба входить у відання двох міністерств: Федерального міністерства сільського господарства та Міністерства охорони здоров'я. Існують чотири підрозділи: по карантину, викоріненню хвороб всередині країни, контролю за якістю м'яса і контролю за якістю птишиного м'яса та біологічних ветеринарних препаратів [4, с. 54]. У кожному штаті США діють три ветеринарні служби: федеральна, штатна та приватна практика.

У Великобританії керівництво Державною ветеринарною службою здійснює Департамент із захворювання тварин Міністерства сільського господарства і риболовлі. У 19 графствах є старші ветеринарні інспектори і в 76 районах – головні ветеринарні інспектори з двома помічниками [10, с. 5].

У Франції ветеринарною службою керує генеральний ветеринарний інспектор Міністерства сільського господарства. У 90 департаментах призначені директори ветеринарних служб, які безпосередньо підпорядковуються керівництву департаментів і Міністерству сільського господарства

країни. У Німеччині створена Державна ветеринарна служба Федерального Міністерства харчування, сільського господарства та лісів, у всіх землях (округах) – у складі різних міністерств (харчування, сільського господарства та лісів, внутрішніх справ, охорони здоров'я) [9, с. 143].

У Японії ветеринарна служба входить до складу відділу тваринництва Міністерства сільського господарства, лісівництва і риболовлі. У префектурах є державні ветеринарні органи, лабораторії та центри ветеринарного обслуговування [11, с. 48].

У Болгарії в 1977 р. було створено науково-виробниче ветеринарне об'єднання, у 1986 р. – державне ветеринарне об'єднання. В умовах цієї країни створена єдина ветеринарна служба, яка об'єднує центральне ветеринарне управління та ветеринарно-медичні центри. Ветеринарні ділянки займаються приватною практикою. Усі ветеринарні заходи здійснюються на платній основі.

Роботи з удосконалення Державної ветеринарної служби у нашій країні стали більш інтенсивно проводитися одночасно з перебудовою економіки країни, зміною господарського механізму в агропромисловому комплексі. Так, безперечно, позитивним кроком у цьому напрямі стало прийняття Закону України “Про ветеринарну медицину”, який визначає загальні правові, організаційні та фінансові основи ветеринарної медицини згідно з міжнародними вимогами. На відміну від інших аналогічних законів, у законі України регламентуються різні ступені кваліфікації спеціалістів ветеринарної медицини, вчені ступені, вчені звання, підвищення кваліфікації, атестація спеціалістів ветеринарної медицини, їх заохочення (засновані почесні звання “заслужений лікар ветеринарної медицини України”, “заслужений працівник ветеринарної медицини України”). Передбачено право на приватизацію державного ветеринарного майна, обов'язкове страхування ветеринарних працівників від каліцтва і професійного захворювання, виплата грошової компенсації при використанні особистого транспорту тощо. У районах і містах України передбачено створення підприємств (лікарень) державної ветеринарної медицини. Законом визначені компетенція органів державної медицини, права посадових осіб та органів державної ветеринарної медицини, повноваження органів місцевого самоврядування в галузі ветеринарії [14].

Реформована організаційна структура ветеринарної служби України в цілому відповідає сучасним вимогам і дає змогу більш оперативно здійснювати ветеринарне обслуговування тваринництва в господарствах різних форм власності. Ця структура сьогодні складається із п'яти взаємопов'язаних ланок:

1) республіканський рівень (Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, яка підпорядковується Міністерству сільського господарства та продовольства України);

2) обласний рівень (представлений Головними управліннями ветеринарної медицини в областях та містах Києві та Севастополі);

3) районний та міський рівні (районні та міські управління ветеринарної медицини);

4) виробничий рівень (ветеринарні служби сільськогосподарських підприємств);

5) комерційний рівень (ветеринарні установи і фахівці, що займаються підприємницькою діяльністю).

Проте така структура на сьогодні не позбавлена і певних недоліків. Зокрема, це стосується окремих питань нормативного регулювання, фінансового й матеріально-технічного забезпечення ветеринарної медицини та якості ветеринарних послуг.

IV. Висновки

Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду щодо організації державного управління в галузі ветеринарної медицини свідчить, що в кожній країні світу є власні підходи і бачення щодо здійснення державного контролю та профілактики епізоотичних ситуацій, джерел виникнення хвороб тварин, котрі є небезпечними для людей. Проте дослідження організації надання ветеринарних послуг у розвинутих країнах світу свідчить, що держава залишає за собою лише сферу контролю, натомість, основна частина ветпослуг населенню надається на платній основі приватними ветеринарними лікарями. Це дає змогу значно зменшити обсяги державних асигнувань на утримання ветеринарних лікарень. На нашу думку, таку практику варто запроваджувати і в Україні, оскільки це дасть можливість підвищити якість послуг, що надаються ветеринарними фахівцями.

Список використаної літератури

1. Никитин І.Н. История ветеринарии / И.Н. Никитин. – Казань, 2002. – 323 с.
2. Голощупов Ю.Н. Руководители и организаторы ветеринарной службы СССР (1901–1983) / Ю.Н. Голощупов. – М., 1984. – 155 с.
3. Авилов В.М. Организация государственного ветеринарного надзора в агропромышленном комплексе / В.М. Авилов // Ветеринария. – 1995. – С. 3–10.
4. Сидорчук А.А. Ветеринария США / А.А. Сидорчук // Ветеринария. – 1993. – № 10. – С. 53–57.
5. Wilson A. Modifiable diseases in Great Britain and E.E.C. Countries / A. Wilson // Brit. Veter. – 1972. – Vol. 128. – № 5. – P. 226–234.
6. Янак Я. Организация на ветеринарната обслуживание в ЧССР. – Организация и ефективность на ветеринарно-медицината дейност в условиата на промышленосто животновъодство / Я. Янак. – София, 1978. – С. 48–53.
7. Klasson L. Organisationsstruktur av veterinärsstyrelsen i Sverige / L. Klasson // Veterinaristvi. – 1966. – № 6. – S. 51–57.
8. Божков И. История на ветеринарната медицина / И. Божков, И. Кальков. – София : Земиздат, 1984. – 111 с.

9. Коваленко Л.Р. Организация ветеринарной службы в некоторых зарубежных странах / Л.Р. Коваленко, А.А. Петуховский. – М. : Госсельхозиздат, 1961. – С. 143.
10. Таршис М.Г. Организационно-экономические проблемы современной ветеринарии / М.Г. Таршис, В.Н. Гушин // Ветеринария. – 1992. – № 2. – С. 3–7.
11. Исхаков О.З. Анализ структуры ветеринарных служб (Обзор иностранной литературы) / О.З. Исхаков, Л.Я. Юшкова, В.Д. Копылева // Ветеринария. – 1992. – № 9–12. – С. 47–52.
12. Шайхманов М.Х. Ветеринарная служба / М.Х. Шайхманов. – М. : МВА, 1991. – 26 с.
13. Никитин И.Н. Планирование штатов ветеринарных работников в сельском районе / И.Н. Никитин, А.И. Акмуллин // Материалы МНК. – Москва, 1999. – С. 156.
14. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 р. № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України від 08.09.1992 р. – 1992. – № 36. – Ст. 531.

Стаття надійшла до редакції 09.04.2013.

Карамышев Д.В., Дидок Ю.В. Мировой опыт организации государственного управления в области ветеринарной медицины

В статье исследован мировой опыт государственного управления в области ветеринарной медицины в контексте становления государственного регулирования и распределения функций между государственным и частным сектором. На основе проведенного анализа определены возможности дальнейшего реформирования государственного управления ветеринарной медициной Украины.

Ключевые слова: государственное управление, ветеринарная медицина, ветеринарные услуги, нормативная база.

Karamyshev D., Dydok Yu. World experience of public administration in the field of veterinary medicine

Diversity of ownership, a large number of companies engaged in production, processing, storage and marketing of animal products need to be improved veterinary services, further development of veterinary services and institutions providing private veterinary services, improve their performance. This requires an appropriate regulatory framework, create the necessary institutions and establish financial and logistical support.

The purpose of scientific publication is to study the global experience of government veterinary medicine and feasibility of implementing this experience in the Ukrainian context.

Thus, the analysis of foreign experience on the organization of public administration in veterinary medicine shows that every country has its own approach and vision of state control and prevention of epizootic situations, sources of animal diseases that are dangerous to humans. However, the research organization of veterinary services in the developed world shows that the state reserves the only sphere of control, instead, the bulk of the population vetposluh provided on a commercial basis by private veterinarians. This greatly reduces the amount of state appropriations for the maintenance of veterinary hospitals. In our opinion, this practice should implement in Ukraine, as this will improve the quality of services provided by veterinary experts.

Key words: state administration, veterinary medicine, veterinary services, legal framework.