

Ю. Дідок

ПРИВАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ В УКРАЇНІ

Висвітлено результати соціологічного дослідження, здійсненого з метою визначення експертної думки стосовно приватизації державних установ ветеринарної медицини в Україні. Наведено результати експертного опитування, проведеного у 2017 р. серед керівників вищої і середньої ланки науково-дослідних установ, закладів вищої освіти, територіальних органів державного управління у галузі ветеринарної медицини. Встановлено неоднозначне ставлення респондентів до роздержавлення лабораторій і лікарень ветеринарної медицини. Обґрунтовано недоцільність приватизації районних і міських лікарень, а також районних, міжрайонних і обласних лабораторій державної ветеринарної медицини. Прогнозовано, що приватизація негативно вплине на безпечність та якість тваринницької продукції і епізоотичну ситуацію в країні. Рекомендовано включити до переліку об'єктів для приватизації дільничні лікарні (структурні підрозділи районних лікарень ветеринарної медицини).

Ключові слова: державні установи ветеринарної медицини, приватизація державного майна, експертне опитування, державне управління.

В умовах здійснення реформ в Україні особливого резонансу набувають проблеми, пов'язані з правовим забезпеченням діяльності Кабінету Міністрів України, до яких зокрема належить невизначеність у послідовності і системності в реорганізації міністерств та інших ЦОВВ, відсутність науково-обґрунтованих підходів, покладених в основу законодавчого врегулювання правового статусу органів виконавчої влади [1]. Враховуючи це, однією з загальних проблем розвитку державного управління у галузі ветеринарної медицини є перебування системи державного управління ветеринарною медициною у стані перманентної реорганізації (чотири масштабних реформування у період від 1991 до 2016 р.), що негативно впливає на її ефективність [2].

Державна ветеринарна служба, що є системою органів державного управління* і державних установ ветеринарної медицини**, є важливим елементом національної безпеки держави, від ефективності функціонування якої залежать епідемічне благополуччя населення, екологічний стан території країни, якість і безпечність

* Відповідно до ст. 4 Закону України “Про ветеринарну медицину”, органами державного управління в галузі є Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики (Міністерство аграрної політики та продовольства України), Державний департамент ветеринарної медицини з державною інспекцією ветеринарної медицини, його територіальні органи [3].

** Відповідно до Закону України “Про ветеринарну медицину” (редакція 2006 р.), до “державних установ ветеринарної медицини” належать установи ветеринарної медицини, що здійснюють профілактичні, діагностичні, лікувальні та інші протиепізоотичні заходи, лабораторні дослідження щодо безпечності товарів, науково-дослідні та контрольні роботи, на які покладено контроль-наглядові функції в галузі ветеринарної медицини, або уповноважені на здійснення таких функцій [4].

продовольчої продукції, економічний розвиток галузі тваринництва, експортний сільськогосподарський потенціал держави. Завдяки діяльності установ і організацій ветеринарної служби в Україні підтримується стабільна, благополучна епізоотична ситуація, реалізуються заходи, необхідні для здійснення контролю за особливо небезпечними заразними хворобами тварин, передусім спільними для тварин і людей. Проте трансформаційні процеси завжди зволікають певні ризики і загрози. Останнє реформування цієї системи, здійснене у 2016 р. шляхом ліквідації Державної ветеринарної та фітосанітарної служби та її територіальних органів і створення Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужби), призвело до погіршення епізоотичної ситуації щодо сказу, АЧС, сальмонельозу, грипу птиці, про що свідчить реєстрація спалахів даних гостроінфекційних хвороб тварин на території держави протягом 2016 – 2018 рр.

11 травня 2016 р. на офіційному сайті Держпродспоживслужби України оприлюднено проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі” (далі – проект закону), в якому регламентовані положення щодо врегулювання процесу приватизації підприємств та установ ветеринарної та фітосанітарної сфери [5].

Враховуючи те, що державні лікарні та лабораторії ветеринарної медицини є ключовою ланкою комплексу протиепізоотичних заходів, спрямованих на забезпечення благополуччя території держави щодо небезпечних хвороб тварин, необхідно враховувати ставлення громадськості та фахівців ветеринарної медицини до перспектив і наслідків роздержавлення цих закладів.

З огляду на вищевикладене, з’ясування експертної думки з приводу приватизації даних установ є актуальним як у теоретичній, так і у практичній площині.

Вирішення проблеми реформування органів виконавчої влади у галузі ветеринарної медицини започатковано у працях І. Довганя та Ю. Дідок. Організаційним аспектам розвитку ветеринарної справи, державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, забезпечення благополучної ситуації щодо хвороб тварин присвячені роботи П. Вербицького, П. Достоевського, В. Горжеєва, О. Кучерявенка, В. Титаренко, В. Хоменка та інших. Державно-управлінські аспекти забезпечення продовольчої безпеки населення та розвитку державної аграрної політики розглядаються в роботах П. Саблука, О. Славкової, Т. Лозинської, О. Фурдичка та ін. Соціологічні дослідження, присвячені визначенню експертної думки щодо процесу приватизації державних установ ветеринарної медицини в Україні, є недостатньо висвітленими у науковій літературі.

Метою статті є висвітлення результатів експертної оцінки процесу приватизації державних установ ветеринарної медицини в Україні.

Державними установами ветеринарної медицини є установи ветеринарної медицини, що здійснюють профілактичні, діагностичні, лікувальні та інші протиепізоотичні заходи, лабораторні дослідження щодо безпечності товарів, науково-дослідні та контрольні роботи.

За даними В. Лапи, у 2016 р. до сфери підпорядкування Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужби України) належить 614 лікарень та 319 лабораторій ветеринарної медицини, а також 61 інше піддержавне підприємство [6].

Районні, міські та обласні державні лікарні ветеринарної медицини, відповідно до Закону України “Про ветеринарну медицину”, є державними установами ветеринарної медицини, які підпорядковуються відповідним органам Держпродспоживслужби України в областях, містах чи районах. Основними завданнями їх діяльності є: охорона території району від занесення з території інших держав, областей або з карантинної зони збудників інфекційних хвороб тварин, а також недопущення їх розповсюдження за межі адміністративної території або карантинної зони; реалізація заходів щодо додержання ветеринарно-санітарних та санітарних вимог, установлених законодавством; профілактика, діагностика інфекційних, інвазійних та незаразних хвороб тварин і їх лікування; захист населення від хвороб, спільних для тварин і людей; організація проведення ідентифікації та реєстрації тварин тощо [7].

Регіональні, міські, районні, міжрайонні державні лабораторії Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів є державними установами ветеринарної медицини, які створені відповідно до Законів України “Про ветеринарну медицину”, “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів” і підпорядковуються відповідним підрозділам Держпродспоживслужби України в області, місті, районі [8]. Основними завданнями Лабораторій є:

- проведення повного комплексу лабораторних досліджень (випробувань) щодо діагностики хвороб тварин, безпечності та окремих показників харчових продуктів та інших об’єктів санітарних заходів, побічних продуктів тваринного походження, кормових добавок, кормів, репродуктивного матеріалу, біологічних продуктів та продуктів біотехнології, ґрунту, води питної та води для тварин, факторів середовища життєдіяльності людини, що мають шкідливий вплив на здоров’я населення, якості та незалежної експертизи товарів, якості насіння і садивного матеріалу, а також інших досліджень;
- профілактика і діагностика інфекційних, інвазійних та незаразних хвороб тварин;
- забезпечення організації та проведення планових і непланових діагностичних досліджень;
- організація та проведення державної ветеринарно-санітарної експертизи на агропродовольчих ринках та ярмарках;
- організація заходів щодо попередження розповсюдження заразних хвороб тварин через харчові продукти;
- надання в необхідних випадках консультативної і практичної допомоги державним установам Держпродспоживслужби у вирішенні питань, пов’язаних з установленням діагнозу і проведенням заходів профілактики та боротьби з хворобами тварин, враховуючи хвороби, спільні для тварин і людей, та ветеринарно-санітарної оцінки харчових продуктів тощо [9].

У пояснювальній записці до проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі” (далі – проект закону) щодо врегулювання процесу приватизації підприємств та установ ветеринарної та фітосанітарної сфери прийняття зазначеного проекту Закону України обґрунтовується необхідністю врегулювання процесу приватизації підприємств та установ ветеринарної та фітосанітарної сфери. Потреба у розробці проекту закону пояснюється виконанням Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України № 294 від 14.04.2016 р., якою передбачено забезпечення прозорої приватизації державних підприємств. Однак, відповідно до Закону

Україні “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі” (Ст. 1. Законодавство про приватизацію): “Приватизація майна в агропромисловому комплексі здійснюється відповідно до законодавства України з питань приватизації з урахуванням особливостей, визначених цим законом. Згідно з цим законом, здійснюється приватизація майна підприємств та організацій, для яких основними видами діяльності є виробництво сільськогосподарської продукції, продукції рибного та лісового господарства, їх переробка і реалізація, виконання робіт та надання послуг сільськогосподарським товаровиробникам” [10, 11]. Отже, зміст положення (норми) чинного акта законодавства не передбачає приватизацію майна підприємств та організацій ветеринарної та фітосанітарної сфери.

З метою з’ясування експертної думки щодо приватизації закладів державної ветеринарної служби у травні – серпні 2017 р. нами було проведено експертне опитування. Загальна кількість опитаних налічувала 112 осіб. Відповідно до результатів опитування, респонденти розподілилися (у % до всіх опитаних):

- за статтю: чоловіки – 73 (65,18%), жінки – 37 (33,04%), немає відповіді – 2 (1,79%);
- за віком: від 20 до 30 років – 13 (11,61%); від 31 до 40 років – 44 (39,29%); від 41 до 50 років – 30 (26,79%); від 51 до 60 років – 20 (17,86%); 60 років і старше – 3 (2,68%); не відповідали – 2 (1,79%);

- за рівнем освіти: вища – 52 (46,43%); закінчили магістратуру – 22 (19,64%); кандидат наук – 32 (28,57%); доктор наук – 3 (2,68%); інше – 0; не відповідали – 3 (2,68%);

- за стажем роботи на керівній посаді в системі органів державної ветеринарної служби України: до 1 року – 11 (9,82%); від 1 до 3 років – 17 (15,18 %); від 4 до 10 років – 37 (33,04%); від 11 до 15 років – 17 (15,18 %); від 16 до 20 років – 5 (4,46%); понад 20 років – 8 (7,14 %); не відповідали – 17 (15,18%);

- за перебуванням на державній службі на момент проведення опитування: державні службовці 58 осіб (51,79 %).

Об’єктом опитування були керівники структурних підрозділів науково-дослідних установ та вищих навчальних закладів ветеринарного профілю, керівники Управління ветеринарної медицини в районах, начальники районних лікарень ветеринарної медицини, директори районних та міжрайонних лабораторій ветеринарної медицини, керівники структурних підрозділів Держпродспоживслужби України. Предметом опитування була оцінка експертами процесу реформування системи органів державної ветеринарної медицини в Україні. Одним із основних завдань опитування було з’ясування експертної думки щодо значення приватної форми власності у розвитку галузі ветеринарної медицини України.

Під час проведення опитування респондентам було запропоновано зазначити свою позицію стосовно існування приватної форми господарювання у галузі ветеринарної медицини. За результатами проведеного опитування, 46 % до всіх опитаних респондентів висловили позитивне ставлення до приватної форми власності у ветеринарній медицині. Негативне ставлення відзначили 37 % (до всіх опитаних) (рис. 1).

46 % опитаних експертів майбутнє галузі ветеринарної медицини пов’язують зі змішаними формами власності. 41 % (до всіх опитаних) респондентів вважають, що майбутнє ветеринарної медицини з державними закладами. Лише 9 % (до всіх опитаних) респондентів зазначили, що ветеринарна медицина має належати приватним структурам (рис. 2).

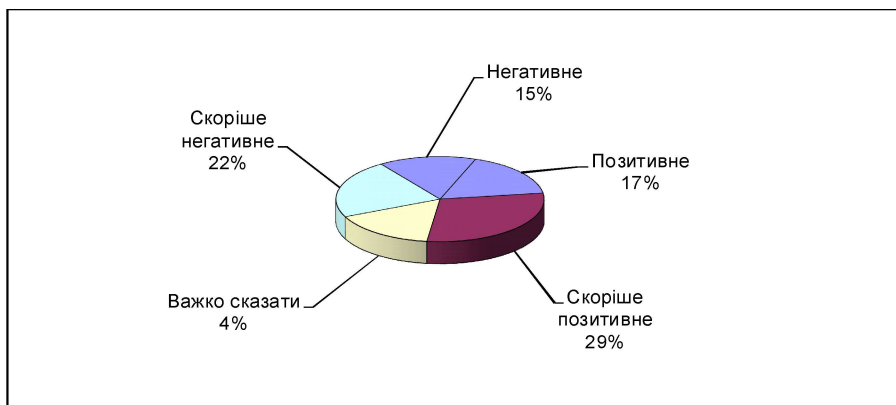


Рис.1. Розподіл відповідей респондентів на запитання: “Яке Ваше ставлення до приватної форми власності у ветеринарній медицині?” (у % до всіх опитаних)

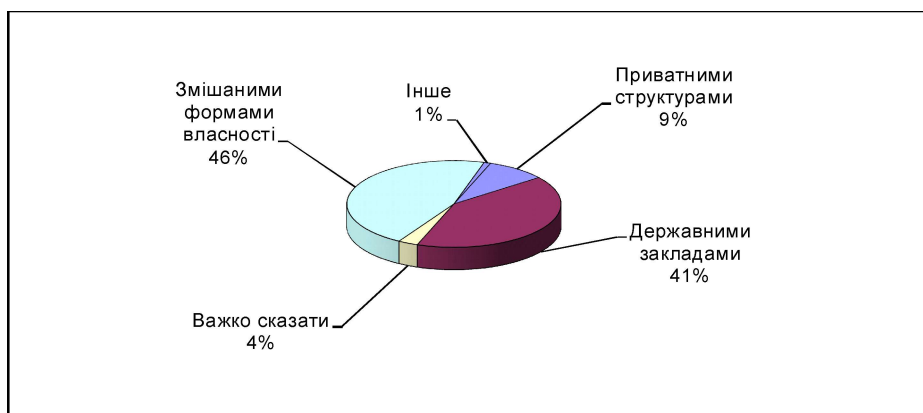


Рис. 2. Розподіл відповідей респондентів на запитання: “Майбутнє галузі ветеринарної медицини Ви пов'язуєте з...?” (у % до всіх опитаних)

Ті респонденти, які наголосили на приватизації ветеринарної медицини, зазначили, що здійснення низки термінових заходів із цього приводу необхідно провести протягом 3 – 5 років (29 % до тих, хто відповіли). На здійсненні системних перетворень протягом 5 – 10 років наполягають 14 % експертів (до тих, хто відповіли). Поступове вдосконалення має відбуватись протягом 10 – 15 років для 12 % опитаних. На негайному реформуванні протягом року наполягають 9 % (до тих, хто відповіли) респондентів.

Розвиток приватних структур у ветеринарній медицині, на думку респондентів, сприятиме посиленню конкуренції і покращанню якості ветеринарних послуг (43 % до тих, хто відповіли), дозволить впровадити сучасні технології (26 % до тих, хто відповіли), а також дозволить збільшити заробітну плату фахівців ветеринарної медицини (25 % до тих, хто відповіли). Для 22 % опитаних (до тих, хто відповіли) розвиток приватних структур сприятиме посиленню конкуренції і покращанню якості ветеринарних послуг (рис. 3). На жаль, передача державних установ ветеринарної

медицини до приватного сектору навряд чи зможе покращити епізоотичну ситуацію. За результатами опитування, лише 4 % (до тих, хто відповіли) респондентів вказали на можливість покращання епізоотичної ситуації за умови розвитку приватних структур у сфері надання ветеринарних послуг.



Рис. 3. Розподіл відповідей респондентів на запитання: “Якщо Ви вбачаєте перевагу у розвитку приватних структур, то що це дозволить змінити в наданні ветеринарних послуг та праці ветлікарів?” (у % до всіх опитаних)

За результатами проведеного опитування 61 % (до всіх опитаних) експертів вважають, що приватизація державної ветеринарної служби негативно вплине на безпечність та якість тваринницької продукції і епізоотичну ситуацію в Україні. Позитивний вплив відзначають 20 % (до всіх опитаних) респондентів (рис. 4).

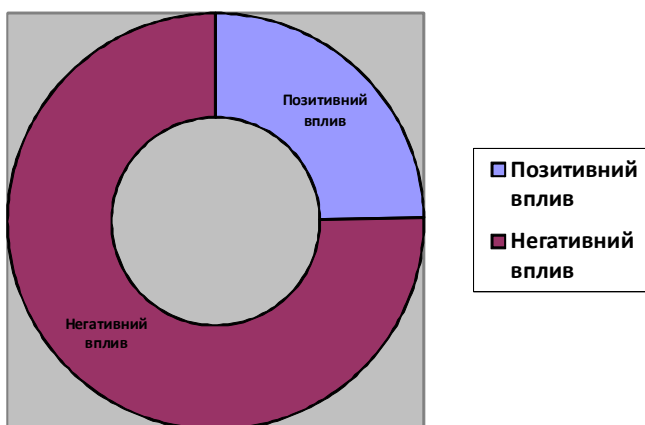


Рис. 4. Розподіл відповідей респондентів на запитання: “Як Ви вважаєте, як приватизація державної ветеринарної служби вплине на безпечність та якість тваринницької продукції і епізоотичну ситуацію в Україні?” (у % до всіх опитаних)

Якщо приватизація необхідна, то вона більш доцільна стосовно дільничних лікарень державної ветеринарної медицини. Так вважає 43 % опитаних респондентів (до всіх опитаних) (рис. 5). Менш доцільною приватизація є стосовно районних (міських) лікарень державної ветеринарної медицини та районних (міжрайонних) і обласних лабораторій державної ветеринарної медицини (13 % та 10 % до всіх опитаних, відповідно).

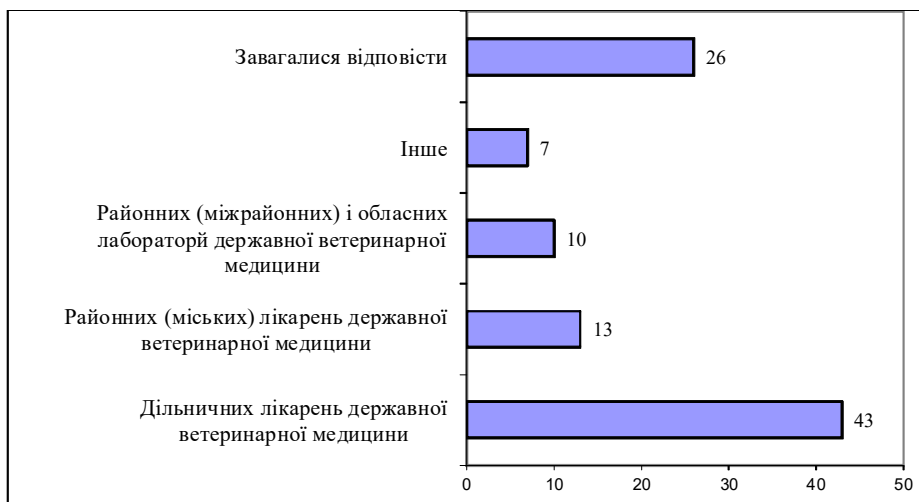


Рис. 5. Розподіл відповідей респондентів на запитання: “Якщо приватизація необхідна, то вона більш доцільна по відношенню до... ?” (у % до всіх опитаних)

Висновки

Приватизація – етап роздержавлення, який передбачає передачу власності на частину засобів виробництва або продаж їх (зокрема цілих підприємств) у приватну власність. Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про особливості

приватизації майна в агропромисловому комплексі” спрямований на врегулювання процесу приватизації підприємств та установ ветеринарної та фітосанітарної сфери.

У цей час на території України функціонує 994 державні установи ветеринарної медицини, до яких, зокрема, належать:

- районні, міські та обласні державні лікарні ветеринарної медицини;
- регіональні, міські, районні, міжрайонні державні лабораторії Держпордспоживслужби України;
- інші державні підприємства і заклади ветеринарної медицини.

Функції цих установ, створених відповідно до Законів України “Про ветеринарну медицину”, “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів” та інших законодавчих актів, уможливають реалізацію основних завдань держави у галузі ветеринарної медицини, до яких належать охорона території держави від занесення збудників небезпечних інфекційних хвороб тварин та захист населення від хвороб, що є спільними для людей і тварин. Основними напрямками діяльності даних державних установ є здійснення комплексу профілактичних, діагностичних, лікувальних та інших (децінфекційних, дератизаційних, утилізаційних тощо) протиепізоотичних заходів, лабораторних досліджень, науково-дослідних та контрольних робіт.

Результати проведених досліджень вказують на те, що не зважаючи на загалом позитивне ставлення до приватної форми власності у ветеринарній медицині (46 % опитаних висловились позитивно і 37 % негативно), лише 9 % респондентів зазначили, що ветеринарна медицина має належати винятково до приватного сектору. Більшість експертів пов’язують майбутнє галузі ветеринарної медицини зі змішаними формами власності (46 % опитаних), а 41 % респондентів вважають, що майбутнє ветеринарної медицини – за державними закладами.

Передача державних установ ветеринарної медицини до приватного сектору навряд чи зможе покращити епізоотичну ситуацію через те, що це призведе до унеможливлення виконання основних завдань держави у галузі ветеринарної медицини, втрати державного контролю над забезпеченням благополучної епізоотичної ситуації в країні, що своєю чергою зволікає такі ризики:

- виникнення і поширення на території держави небезпечних хвороб тварин;
- значних економічних втрат у тваринництві внаслідок захворюваності і смертності тварин;
- погіршення експортного потенціалу держави внаслідок зміни епізоотичного статусу України;
- зниження якості і безпечності продовольчої продукції;
- виникнення антропоозоонозів і їх поширення серед населення.

Цей прогноз підтверджується результатами власних досліджень: лише 4% респондентів вказали на можливість покращання епізоотичної ситуації за умови роздержавлення лабораторій і лікарень ветеринарної медицини. Так, 61% експертів вважають, що приватизація державної ветеринарної служби негативно вплине на безпечність та якість тваринницької продукції і епізоотичну ситуацію в країні.

Необхідно враховувати, що приватизація установ державної ветеринарної медицини (лікарень і лабораторій) матиме негативний вплив на реалізацію євроінтеграційної політики України: поширення небезпечних хвороб тварин на території держави є суттєвим санітарним бар’єром для країни, що прагне приєднатись до

Євросоюзу (згідно з положеннями “Угоди про санітарні та фіто санітарні заходи”) і, відповідно, слугує перешкодою для вступу України в ЄС.

На думку 43 % респондентів, до переліку об’єктів для приватизації у галузі ветеринарної медицини доцільно зарахувати дільничні лікарні ветеринарної медицини (структурні підрозділи районних лікарень Держпродспоживслужби). Як зазначили 13 % та 10 % респондентів, менш доцільною приватизація є стосовно до районних і міських лікарень державної ветеринарної медицини та районних, міжрайонних і обласних лабораторій державної ветеринарної медицини, відповідно.

Таким чином, приватизацію державних закладів ветеринарної медицини необхідно здійснювати, враховуючи соціальні, політичні та економічні наслідки. До процесу роздержавлення у галузі ветеринарної медицини потрібно підходити, керуючись об’єктивними критеріями доцільності та сукупністю національних інтересів, враховуючи світову практику й досвід, історичні особливості розвитку ветеринарної медицини, традиції українського народу у сфері сільськогосподарського виробництва і аграрних відносин.

Перспективи подальших наукових розвідок необхідно скеровувати у напрямку вивчення світового досвіду приватизації державних установ ветеринарної медицини та її наслідків для соціально-економічного розвитку відповідних територіальних утворень.

Список використаної літератури

1. Чабанова Ю. В. Правовий статус Державного департаменту ветеринарної медицини України // Тенденції та перспективи розвитку державно-управлінських відносин : матер. наук.-практ. конф. (6 грудня 2007 р., м. Харків). Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. С. 34—37.
2. Дідок Ю. В. Реформування системи забезпечення якості та безпечності продовольчої продукції в Україні: ризики та загрози // Державне будівництво. 2016. № 2. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-2/doc/2/03.pdf>.
3. Про ветеринарну медицину : Закон України № 2498-ХІІ від 25.06.1992 р. [редакція від 01.01.2016, підстава 867-19]. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>.
4. Закон України Про внесення змін до Закону України “Про ветеринарну медицину” № 361-V від 16.11.2006 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 51. С. 11.
5. Про внесення змін до Закону України “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі” : проект Закону України. URL : http://www.consumer.gov.ua/ContentPages/Obgovorennya_Proektiv_Dokumentiv/28.
6. Про внесення змін до Закону України “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі”: пояснювальна записка до проекту Закону України “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі”. URL : <http://www.consumer.gov.ua>.
7. Про затвердження положень про державні лікарні ветеринарної медицини : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 127 від 13.03.2017 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0469-17>.
8. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України № 771/97-ВР від 23.12.1997 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80/page>.
9. Положення про міську, районну, міжрайонну державні лабораторії Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів :

затверджене Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України № 120 від 13.03.2017 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0468-17/paran4#n4>.

10. Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі : Закон України № 290/96-ВР від 10.07.1996 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/290/96-%D0%B2%D1%80>.

11. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України № 2269-VIII від 18.01.2018 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2269-19/page>.

Стаття надійшла до редакції 24.05.2018

Схвалена до друку редколегією 29.05.2018

Yu. Didok

PRIVATIZATION OF STATE INSTITUTIONS OF VETERINARY MEDICINE IN UKRAINE

The paper elucidates the results of a sociological research conducted with the aim to find out an expert opinion about privatization of state institutions of veterinary medicine in Ukraine. The results of an expert poll carried out in 2017 among the leaders of research institutions, educational establishments, and territorial public authorities of higher and middle tiers in the field of veterinary medicine have been presented. It has been found that the attitudes of the respondents towards denationalization of laboratories and veterinary clinics differ considerably. Privatization of district and city veterinary clinics, as well as district, inter-district, and regional laboratories of state veterinary medicine has appeared to be inexpedient. The expert poll has shown that privatization is likely to affect negatively the safety and quality of livestock products and epizootic situation in the country. It is recommended to enter clinics of veterinary districts (structural units of district veterinary clinics) into the list of objects for privatization.

Keywords: state institutions of veterinary medicine, privatization of state property, expert poll, public administration