

КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПЛЕМЕННОГО ДЕЛА В ЖИВОТНОВОДСТВЕ

С. В. СОЛЯНИК

*РУП «Научно-практический центр Национальной академии наук Беларуси по животноводству»,
г. Жодино, Республика Беларусь, 222163, e-mail: Val_Sol_v@mail.ru*

(Поступила в редакцию 16.02.2020)

Проведен правовой и зоотехнический анализ практического применения норм Закона Республики Беларусь «О племенном деле в животноводстве». В соответствии с законодательством органами государственного управления в области племенного дела в животноводстве, определяющими единую государственную политику, обеспечивающие ее проведение и реализацию выступают Президент Республики Беларусь, Совет Министров и Министерство сельского хозяйства и продовольствия. При этом местные Советы депутатов, а также исполнительные и распорядительные органы разрабатывают проекты региональных программ в области племенного дела, обеспечивают функционирование государственной информационной системы. Установлено, что компетенции государственных органов в области племенного дела отражены в нормах закона декларативно. Учитывая, что до 2018 г., то есть до принятия в новой редакции Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» в нашей стране отсутствовал институт обсуждения проектов нормативных правовых актов с представителями общественности, в том числе и профессиональной, в конкретной области экономической деятельности, в нашем случае с зоотехниками-практиками и зоотехниками-учеными, Закон о племенном деле в животноводстве не является законом прямого действия, так как имеется большое число отсылочных норм.

Ключевые слова: законодательство о племенном деле в животноводстве, зоотехния, государственное управление

Legal and zootechnical analysis of the practical application of the norms of the Law of the Republic of Belarus «On pedigree breeding in livestock farming» has been carried out. In accordance with the legislation, the government bodies in the field of pedigree breeding in animal husbandry that determine a unified state policy and ensure its implementation and realization are the President of the Republic of Belarus, the Council of Ministers and the Ministry of Agriculture and Food. At the same time, local Councils of Deputies, as well as executive and administrative bodies, develop draft regional programs in the field of pedigree breeding, and ensure the functioning of state information system. It is established that the competences of state bodies in the field of pedigree farming are reflected in the norms of the law declaratively. Considering that until 2018, that is, before the adoption of the new version of the Law of the Republic of Belarus «On regulatory legal acts» in our country, there was no institute for discussing draft regulatory legal acts with representatives of the public, including professional ones, in a specific area of economic activity, in our case with livestock practitioners and livestock scientists, the Law on Pedigree Breeding in Livestock Farming is not a direct law, since there are a large number of reference norms.

Key words: livestock breeding legislation, animal husbandry, public administration.

Введение

По общему правилу система управления агропромышленным комплексом в нашей стране имеет многоуровневую структуру и включает: республиканский, региональный (областной) и местный (районный) уровни. Республиканский уровень представлен органами общей и специальной компетенции. При этом республиканские органы специальной компетенции можно условно разделять на отраслевые и функциональные.

Согласно статье 3 Закона Республики Беларусь о племенном деле в животноводстве [1], (далее – Закон) государственное регулирование и управление в области племенного дела осуществляются Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами в пределах их компетенции.

Цель работы – законодательное и научно-зоотехническое определение компетенции государственных органов управления в области племенного дела.

Основная часть

Материалами исследований были нормативные правовые акты Республики Беларусь и международных организаций. Для достижения поставленной цели использовались философские, общенаучные и специально-научные методы познания.

В статьях 4–7 Закона определены полномочия государственных органов, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в области племенного дела в животноводстве. В частности:

1. Президент Республики Беларусь в области племенного дела:
 - 1.1 определяет единую государственную политику;
 - 1.2 осуществляет иные полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными законодательными актами.
2. Совет Министров Республики Беларусь в области племенного дела:
 - 2.1 обеспечивает проведение единой государственной политики в области племенного дела;
 - 2.2 утверждает:

положение о государственной племенной службе;
республиканские программы в области племенного дела;

2.3 устанавливает:

порядок формирования и использования данных государственной информационной системы;
требования, предъявляемые к субъектам племенного животноводства для последующего исполнения государственных программ в области племенного дела, и порядок выдачи таким субъектам паспорта субъекта племенного животноводства;

порядок выдачи и форму племенного свидетельства;

порядок проведения генетической экспертизы и выдачи генетического сертификата;

2.4 осуществляет иные полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом, иными законами и актами Президента Республики Беларусь.

3. Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь в области племенного дела:

3.1 реализует единую государственную политику в области племенного дела;

3.2 разрабатывает проекты республиканских программ в области племенного дела и обеспечивает их реализацию;

3.3 создает государственную информационную систему и обеспечивает ее функционирование на республиканском уровне;

3.4 устанавливает:

порядок использования племенной продукции (материала);

порядок проведения апробации, утверждает положение о комиссии по проведению апробации и ее состав;

требования к содержанию и кормлению племенных животных, племенных стад, получению и хранению спермы, эмбрионов, инкубационных яиц, икры, личинок, челопакетов;

порядок мечения;

порядок определения продуктивности племенных животных, племенных стад, оценки фенотипических и генотипических признаков племенных животных;

порядок создания и использования генофондных стад, банков спермы и эмбрионов;

порядок и условия проведения республиканских конкурсов, выставок в области племенного дела;

3.5. осуществляет:

выдачу паспорта субъекта племенного животноводства для последующего исполнения государственных программ в области племенного дела;

государственный надзор за племенным делом;

международное сотрудничество в области племенного дела;

иные полномочия в соответствии с настоящим Законом и иными актами законодательства.

4.1 Местные Советы депутатов в области племенного дела:

утверждают региональные программы в области племенного дела;

осуществляют иные полномочия в соответствии с настоящим Законом и иными актами законодательства.

4.2. Местные исполнительные и распорядительные органы в области племенного дела:

4.2.1 разрабатывают и вносят для утверждения в местные Советы депутатов проекты региональных программ в области племенного дела, а также обеспечивают их реализацию;

4.2.2 обеспечивают на региональном уровне функционирование государственной информационной системы;

4.2.3 устанавливают порядок и условия проведения региональных конкурсов, выставок в области племенного дела;

4.2.4 осуществляют:

ведомственный контроль в области племенного дела;

иные полномочия в соответствии с настоящим Законом и иными актами законодательства.

По общему правилу, все сферы деятельности, по которым в Республике Беларусь приняты законы, реализуются через выполнение государственных программ, финансируемых в основном из средств республиканского бюджета.

В статье 8 Закона указано, что *«В целях совершенствования существующих, создания новых типов, линий, кроссов, пород животных, рационального использования племенной продукции (материала) и сохранения генофондных (малочисленных) пород Советом Министров Республики Беларусь, местными Советами депутатов утверждаются соответственно республиканские и региональные программы в области племенного дела.»*

Республиканской программой в области племенного дела предусматривается выполнение комплекса мероприятий, направленных на повышение генетического потенциала племенных животных,

рациональное использование племенной продукции (материала), разведение животных в пользовательских (товарных) стадах в целях повышения их продуктивности.

На основании республиканской программы в области племенного дела местные исполнительные и распорядительные органы разрабатывают региональные программы в области племенного дела.

Государственные программы в области племенного дела разрабатываются на пятилетний период.

Исполнителями государственных программ в области племенного дела могут быть субъекты племенного животноводства, соответствующие предъявляемым к ним требованиям, установленным Советом Министров Республики Беларусь, и имеющие паспорт субъекта племенного животноводства, выданный Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь» [1].

На практике, с принятием республиканского бюджета в подпрограмме 4 «Развитие племенного дела в животноводстве» Госпрограммы развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы перечисляются 15 мероприятий [2]. При этом сами мероприятия начинаются со слов: проведение; удешевление; сохранение; выращивание, реализация и закупка; подготовка и проведение; формирование; переоснащение; разработка, развитие (совершенствование), внедрение и реализация; издание; вступление. По сути, этими словами описываются длящиеся, ни к чему не обязывающие процессы. Дело в том, что мероприятия подпрограммы – это структура фактического распределения денежных средств, ежегодно выделяемых на их выполнение.

Более пятнадцати лет назад, в нормотворческой деятельности Республики Беларусь появилась законодательно установленная тенденция, согласно которой во вновь принимаемом законе, независимо от того, какие общественные отношения он регулирует, в обязательном порядке должна быть глава (раздел) «Государственное регулирование и управление в области...» [3].

В отличие от белорусского нормотворчества последних лет, в странах дальнего зарубежья, как к слову и четверть века назад, после обретения Республикой Беларусь независимости, основной упор в специализированном законодательстве, делалось на компетенцию специального уполномоченного органа по государственному регулированию общественных отношений в конкретной сфере, т. е. компетентный орган (competent body) – это государственный орган или орган местного самоуправления, правомочный в соответствии с законодательством, решать те или иные вопросы, причем по всей вертикали с привлечением профессионалов (ученых и практиков), в конкретной сфере деятельности.

В международном законодательстве принимаются кодексы для определенных областей деятельности. Например, Кодекс здоровья наземных животных [4, 5], Ветеринарно-санитарный кодекс водных животных [6] регулируют деятельность в сфере ветеринарии и зоотехнии. В кодексах четко указано о компетентном органе, которым является *ветеринарная служба* или другой орган страны, несущий ответственность и обладающий компетенциями в области надзора за принятием мер для защиты здоровья животных или обеспечивающий контроль их выполнения на всей территории страны.

При этом оценка *Ветеринарных служб* является важной частью любой процедуры анализа риска, которую на законном основании проводит страна, устанавливая внутренние правила гигиенического/зоогигиенического (санитарного/зоосанитарного) контроля, применяемые к *животным*, животноводческой продукции, генетическим материалам, кормам, животноводческим объектам. Также необходимо добавить, что хотя *статутарный ветеринарный орган* не находится в полном подчинении *Ветеринарной службы*, он в обязательном порядке проходит процедуру оценки, для того чтобы удостовериться, что выдача разрешений *ветеринарным врачам* и *параветеринарным специалистам* на ведение профессиональной деятельности включена в процедуру оценки.

Согласно международным требованиям, к числу аспектов, которые должны быть изучены при оценке Ветеринарных служб конкретного государства, относятся следующие: организация, структура и полномочия Ветеринарных служб; людские ресурсы; материальное обеспечение, в т.ч. финансовое (открытый годовой бюджет (зарплата, примаиальные и др.)), административное (помещения, коммуникации, транспортные средства), техническое (диагностические лаборатории, холодильное оборудование, научные исследования) и др.; ветеринарно-зоотехническое законодательство, нормативно-правовая база и способность к деятельности в области ветеринарной медицины и зоотехнии; средства контроля здоровья и благополучия животных, а также ветеринарных аспектов здравоохранения человека; формирование системы качества (в т.ч. политика по качеству); программы оценки эффективности и аудита; участие в деятельности международных ветеринарно-зоотехнических организаций и соблюдение их обязанностей, при соответствующем членстве.

Повторимся, к техническим ресурсам относятся научные исследования. Это связано с важностью стоящих перед страной задач как в области здоровья и благополучия животных, так и в области ветеринарного здоровья человека, уровень контроля и характер этих задач могут в определённой мере быть оценены путём ознакомления с приоритетами и государственными программами научных ис-

следований. По этой причине отчёты о научно-исследовательской работе должны быть доступны при оценке [7, с. 119].

Ключевым элементом оценки официальных *Ветеринарных служб* является изучение их организации и структуры. *Ветеринарные службы* должны определить, оформив документально, избранную ими политику, цели и принимаемые на себя обязательства в том, что касается систем и норм качества.

Описание организации и политики должно быть точным. При оценке должны быть представлены организационные диаграммы персонала их функциональные обязанности, возлагаемые на сотрудников служб разных уровней. Должны быть четко определены роль и обязанности руководителя *Ветеринарных служб*, описаны цепочки отдачи распоряжений.

В описании структур и организации должны быть четко указаны отношения и границы: с одной стороны, установленные между различными министерствами и управлениями, и, с другой стороны, руководителем *Ветеринарных служб* и этими службами, а также контролирующими их органами и профессиональными организациями и объединениями.

В настоящее время белорусская система государственного регулирования и управления в области племенного дела в животноводстве; или обращения с дикими и домашними животными, никак не соотносится с международной практикой. Основная проблема заключается в том, что в законе ничего не говорится о профессиональном, научно-практическом уровне и квалификации непосредственных исполнителей его норм, т. е. об ученых-зоотехниках, занимающихся научными исследованиями в области селекции животных, и о зоотехниках-селекционерах, которые на практике организуют и выполняют племенную работу.

Вообще необходимо прямо сказать, что подавляющее большинство непосредственных исполнителей закона и подзаконных актов в области племенного дела, т. е. зоотехники, недостаточно владеют информацией о содержании этих нормативных правовых актов, о тех требованиях, которые там перечислены. Хотя термин «компетенция (лат. *competentia* «согласие; соразмерность» от *competere* «соответствовать, подходить») – круг вопросов, в которых кто-нибудь хорошо осведомлён» [8]. Следовательно, важна не занимаемая должность в той или иной структуре управления, а именно наличие среднеспециального или высшего образования в области зоотехники, а лучше всего ученой степени по специальности 06.02.07 – Разведение, селекция, генетика и воспроизводство сельскохозяйственных животных.

Заключение

Анализ компетенции органов государственного управления в области племенного дела в животноводстве Республике Беларусь наводит на мысль о том, что они не подпадают под международно-признанную оценку термина «компетентный орган». В белорусском законодательстве компетенции подразумевают, что государственный орган: определяет, осуществляет, обеспечивает, утверждает, устанавливает, реализует, разрабатывает, создает и т.д. В то время как к основным аспектам, которые должны быть изучены при оценке компетентного органа являются: его организация, структура и полномочия; людские ресурсы; материальное обеспечение в том числе финансовое, административное, техническое; способность к действию и регламентная база; законодательство в области компетенции; средства контроля; системы качества; программы оценки эффективности и аудита; участие в деятельности международных организаций и др.

Для того чтобы нормативно-правовые акты в области племенного дела имели прямое действие, необходимо чтобы нормы были «адресованы» непосредственно исполнителям – ученым-зоотехникам и зоотехникам-практикам.

ЛИТЕРАТУРА

1. О племенном деле в животноводстве: Закон Республики Беларусь 20 мая 2013 г. № 24-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 22.05.2013, 2/2022.
2. Мероприятия подпрограммы 4 «Развитие племенного дела в животноводстве»: Приложение 8 к Государственной программе развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016 - 2020 годы //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 23 марта 2016 г. N 5/41842.
3. Соляник, С. В. Международная практика правовой регламентации функционирования компетентного органа в системе обращения с животными / С. В. Соляник // Материалы Международной научно-практической конференции молодых ученых. – Горки, БГСХА, 2017. – В 2 ч. Ч. 2. – С. 182–184.
4. Кодекс здоровья наземных животных: Общие положения. – World Organisation For Animal Health, 2010. – Т.1. – 501 с.
5. Кодекс здоровья наземных животных: Рекомендации по болезням Списка МЭБ. – World Organisation For Animal Health, 2012. – Т.2. – 24 с.
6. Ветеринарно-санитарный кодекс водных животных. – World Organisation For Animal Health, 2009. – 328 с.
7. Кодекс здоровья наземных животных МЭБ. – World Organisation For Animal Health, 2016 г. – Т. 1. – 476 с.
8. <https://ru.m.wikipedia.org/wiki/Компетенция>.