

Доклад об осуществлении регионального государственного ветеринарного надзора на территории Томской области в 2017 году

Раздел 1 «Состояние нормативно-правового регулирования в сфере ветеринарии»

Ветеринарное законодательство Российской Федерации состоит из Закона РФ «О ветеринарии» и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Отличительной особенностью ветеринарного законодательства является три блока нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу.

В первый блок входят акты, принятые в советские времена до введения в действие Конституции Российской Федерации. Эти нормативные документы составляют основу технического регулирования в сфере ветеринарии.

Второй блок составляют международные нормативные правовые акты. С 2010 года приняты ряд нормативных актов Таможенного союза: технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», технический регламент Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции», технический регламент Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции», Решение Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 N 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе». Часть 4 ст. 15 Конституции РФ устанавливают, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, документы таможенного союза имеют приоритет перед национальным законодательством.

Третий блок составляют иные нормативные правовые акты, содержащие нормы ветеринарного законодательства.

Из-за большого количества нормативных документов разного времени издания в системе нормативных правовых актов ветеринарного законодательства наблюдается большое количество противоречий, коллизий и пробелов.

1. Согласно пункту 1.1 статьи 15 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не вправе: проверять выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, а также выполнение требований нормативных документов, обязательность применения которых не предусмотрена законодательством Российской Федерации.

Так как нормативные правовые акты, принятые в советские времена, составляют основу технического регулирования в ветеринарии, запрет на проверку требований, установленных ими, создает правовой вакуум, который нечем заполнить.

2. В соответствии с п.5.9 Ветеринарно-санитарных правил сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов, утвержденных Главным государственным ветеринарным инспектором Российской Федерации 4 декабря 1995 г. №13-7-2/469, приемку построенного скотомогильника (биотермической ямы) проводят с

обязательным участием представителей государственного ветеринарного надзора. В то же время органы санитарно-эпидемиологического надзора в связи с изменениями, внесенными в федеральное законодательство, в том числе в статью 12 Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», с 2007 года не принимают участие при вводе объектов в эксплуатацию.

Таким образом, указанные правила содержат фактически неработающую правовую норму.

3. В настоящий момент идет переход на оформление ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде.

Согласно ч.8 ст. 2.3 Закона РФ «О ветеринарии» оформление ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме осуществляется с использованием федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии (далее ФГИС).

На настоящий момент федеральная ФГИС не создана и не введена в эксплуатацию в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 6 июля 2015 года №676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации» (далее – Требования).

В соответствии с пунктом 13 Требований основанием для ввода системы в эксплуатацию является правовой акт органа исполнительной власти о вводе системы в эксплуатацию, определяющий перечень мероприятий по обеспечению ввода системы в эксплуатацию и устанавливающий срок начала эксплуатации.

Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области в решении от 23 августа 2017 года по делу №А56-38769/2017 установил, что на официальном сайте Россельхознадзора отсутствует правовой акт о вводе ФГИС в эксплуатацию, равно как отсутствует акт о создании ФГИС (заверенная копия страницы официального сайта Россельхознадзора, содержащая информацию о принятых Россельхознадзором документах за период с 7 ноября 2016 года по 20 апреля 2017 г.).

В ходе рассмотрения судебных дел в Томской области Россельхознадзором был представлен приказ от 10.03.2017 №240 «О вводе в эксплуатацию федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии (ФГИС «ВетИС») с 10.03.2017, однако из-за того, что данный приказ, обладающий признаками правового акта, не является общедоступным, не опубликовывался, в том числе путем размещения на Официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru, а также не размещен на официальном сайте Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору ([http:// www.fsvps.ru](http://www.fsvps.ru)) суды констатировали «объективные сомнения в его юридической силе» (решение Арбитражного суда Томской области от 25.09.2017 по делу №А67-5558/2017, решение Томского областного суда от 22.08.2017 по делу №7-245/2017, решение Северского городского суда Томской области от 10.07.2017 года по делу №12-128/2017, а также подборка решений на данную тему <http://xn--80adjapb7awdo4m.xn--p1ai/forum/messages/forum1/message1361/7-sudebnaya-praktika#message1361>).

Несмотря на это применение модуля ФГИС «ВетИС» Меркурий осуществляется на территории Российской Федерации повсеместно.

Приведенный анализ отдельных нормативных актов в сфере ветеринарии

показывает, что «система ветеринарного законодательства» не отвечает критериям системности. Нормативные правовые акты, содержащие нормы ветеринарного законодательства, не увязаны между собой, что не позволяет им выполнять регулирующую функцию. Для определения целей и реализации задач ветеринарии, обеспечивающих достижение поставленных целей, необходимо переработать и пересмотреть систему нормативных правовых актов в сфере ветеринарии.

Раздел 2 «Организация государственного контроля (надзора)»

Сведения об организационной структуре Управления ветеринарии Томской области

Общее количество структурных единиц	из них: количество структурных единиц, осуществляющих функции по контролю (надзору)
6	1 (Комитет государственного ветеринарного надзора)

Перечень и описание основных и вспомогательных (обеспечительных) функций
Управления ветеринарии Томской области

Функции	Наименование и реквизиты нормативных правовых актов, регламентирующих порядок исполнения функций
1. Основная функция - осуществление регионального государственного ветеринарного надзора	Закон РФ от 14 мая 1993 г. N 4979-І "О ветеринарии", Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Федеральный закон от 2 января 2000 г. N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов", Постановление Правительства РФ от 05.06.2013 N 476 "О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации", Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», утв. Решением Комиссии Таможенного от 09 декабря 2011 г. № 880; Технический регламент Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции», принятого Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013г. № 68; Таможенный регламент Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции», принятый Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013г. № 67, Технический регламент Евразийского Экономического Союза «О безопасности рыбы и

	рыбной продукции» принятого Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 18 октября 2016г. № 168; Положение о Едином порядке осуществления ветеринарного контроля на таможенной границе таможенного союза и на таможенной территории таможенного союза, утв. Решением Комиссии таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317; Постановление Администрации Томской области от 14.02.2014 N 41a «Об утверждении Положения о региональном государственном ветеринарном надзоре на территории Томской области», Административный регламент осуществления регионального государственного ветеринарного надзора на территории Томской области, утвержденный приказом Управления ветеринарии Томской области от 30.05.2014 № 68.
2. Вспомогательные (обеспечительные функции):	
2.1.Проведение исследований, направленных на установление причин, условий возникновения и распространения заразных болезней животных и небезопасных в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животноводства	Закон РФ от 14 мая 1993 г. N 4979-І "О ветеринарии", Постановление Администрации Томской области от 14.02.2014 N 41a «Об утверждении Положения о региональном государственном ветеринарном надзоре на территории Томской области», Административный регламент осуществления регионального государственного ветеринарного надзора на территории Томской области, утвержденный приказом Управления ветеринарии Томской области от 30.05.2014 № 68
2.2. Установление и отмена ограничительных мероприятий (карантина), направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных болезней животных на территории субъекта Российской Федерации	Закон РФ от 14 мая 1993 г. N 4979-І "О ветеринарии",Приказ Минсельхоза РФ от 19.12.2011 N 476 "Об утверждении перечня заразных, в том числе особо опасных, болезней животных, по которым могут устанавливаться ограничительные мероприятия (карантин)"
2.3. Проведение ветеринарно-санитарной экспертизы некачественных и опасных продовольственного сырья и пищевых продуктов в целях определения возможности	Федеральный закон от 02.01.2000 N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов", Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», утв. Решением Комиссии Таможенного от 09 декабря 2011 г. № 880; постановление Правительства РФ от 29 сентября

дальнейшего использования или уничтожения таких продуктов	1997 г. N 1263 "Об утверждении Положения о проведении экспертизы некачественных и опасных продовольственного сырья и пищевых продуктов, их использовании или уничтожении" Приказ Минсельхоза РФ от 6 мая 2008 г. N 238 "Об утверждении Инструкции по проведению государственного контроля и надзора в области ветеринарно-санитарной экспертизы некачественной и опасной продукции животного происхождения, ее использования или уничтожения"
2.4.Мониторинг качества, безопасности пищевых продуктов	Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2000 г. N 883 "Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения"

Управление ветеринарии Томской области осуществляет взаимодействие с иными контролирующими органами в форме обмена информацией, необходимой для реализации соответствующих полномочий.

Организации, подведомственные Управлению ветеринарии Томской области, функции по осуществлению регионального государственного ветеринарного надзора не осуществляют.

Обращения об аккредитации экспертов, привлекаемых на осуществление регионального государственного ветеринарного надзора в Управление ветеринарии Томской области не поступали.

Раздел 3 «Финансовое и кадровое обеспечение государственного контроля (надзора)»

Сведения, характеризующие финансовое обеспечение исполнения функции по осуществлению государственного контроля (надзора)

Планируемое выделение бюджетных средств (тыс. руб.)	Фактическое выделение бюджетных средств (тыс. руб.)	Расходование бюджетных средств		
		Всего (тыс. руб.)	из них на объем исполненных в отчетный период контрольных функций (тыс. руб.)	Средняя стоимость выполнения одной проверки (тыс. руб.)
9136	9136	9136	9136	49,6

Сведения о штатной численности работников Управления, выполняющих функции по контролю (надзору), о квалификации работников и о мероприятиях по ее повышению

Штатная численность должностей (ставок) непосредственно	Фактическая численность работников, непосредственно	из них: прошедших повышение квалификации за
---	---	---

выполняющих функции по контролю (надзору), (ед.)	выполняющих функции по контролю (надзору), (человек)	отчетный период, (человек)
18	14	0

Средняя нагрузка на 1 работника по фактически выполненному в отчетный период объему функций по контролю составляет 13,1 контрольно-надзорное мероприятие.

К проведению мероприятий по контролю привлекалась одна аккредитованная организация.

Раздел 4. Проведение государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В 2017 году государственными ветеринарными инспекторами Комитета государственного ветеринарного надзора Управления ветеринарии Томской области проведено – 184 проверки.

Общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в ходе проведения проверок в отношении которых выявлены правонарушения за период 2017 года - 37, из них количество юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным – 37.

Количество прекративших свою деятельность организаций в 2017 году – .

В 2017 году в органы прокуратуры направлено заявлений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок – 9, отказано в согласовании – 1.

Совместно с другими органами государственного контроля (надзора) проверки не проводились.

Всего за год вынесено 80 постановлений о привлечении к административной ответственности. Наложено штрафов на сумму 562 тысячи рублей. Взыскано штрафов в сумме 273 тысячи рублей.

В рамках мероприятий по контролю экспертной организацией проведено 642 лабораторных исследований.

Случаи причинения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых осуществляются контрольно-надзорные мероприятия, вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, а также о случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера не выявлены.

Раздел 5. Действия органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений

	Всего за отчетный	при плановых проверках	при внеплановых
--	-------------------	------------------------	-----------------

	период		проверках
Количество выявленных нарушений обязательных требований законодательства в области ветеринарии (ед.)	79	70	9
Количество назначенных административных наказаний по результатам проверок (ед.)	80	72	8
Количество принятых мер по приостановлению реализации продукции животного происхождения (ед.)	65	61	4
Выявлено и изъято из оборота некачественной и опасной продукции животного происхождения (тонн)	19,3	0,44	18,86

Случаи оспаривания в суде юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями оснований и результатов проведения в отношении их мероприятий по контролю (количество удовлетворенных судом исков, типовые основания для удовлетворения обращений истцов, меры реагирования, принятые в отношении должностных лиц органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля) отсутствуют.

Раздел 6. «Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля»

Показатели эффективности государственного ветеринарного надзора

Показатели эффективности	Единицы измерения	Значения показателей в 2017 году	Значения показателей в 2016 году
Выполнение плана проведения проверок (доля проведения плановых проверок в процентах общего количества запланированных проверок).	%	100	97,3
Доля заявлений, направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано.	%	11,1	68,7
Доля проверок, результаты которых признаны недействительными	%	0	0
Доля проверок, проведенных с нарушением	%	0	0

требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностному лицу применены меры дисциплинарного, административного наказания.			
Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых были проведены проверки (от общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Томской области, деятельность которых подлежит государственному ветеринарному надзору)	%	6,1	4,1
Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного юридического лица, индивидуального предпринимателя	ед.	1,1	1,3
Доля проведенных внеплановых проверок	%	14,1	41,1
Доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок	%	11,3	37,7
Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов РФ, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозу чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью предотвращения угрозы причинения такого вреда (в процентах общего количества проведенных внеплановых проверок)	%	34,6	9,1
Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано причинение вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов РФ, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозу чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений	%	0	0

(в процентах общего количества проведенных внеплановых проверок)			
Доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения (в процентах общего числа проведенных плановых и внеплановых проверок)	%	20,6	40,6
Доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения были возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения)	%	100	100
Доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных правонарушений наложены административные (в процентах общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях)	%	92,1	90,7
Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов РФ, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозу чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц)	%	100	31,4
Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившихся причиной причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов РФ, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц)	%	0	0
Доля выявленных при проведении проверок	%	1,2	0,5

правонарушений, связанных с неисполнением предписаний (в процентах общего числа выявленных правонарушений)			
Отношение суммы взысканных административных штрафов к общей сумме наложенных административных штрафов (в процентах)	%	48,6	80,7
Средний размер наложенного административного штрафа в том числе на должностных лиц и юридических лиц (тыс. рублей)	тыс. рублей	7,9	6,6
Доля проверок, по результатам которых материалы о выявленных нарушениях переданы в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел	%	0	0

Раздел 7 «Выводы и предложения по результатам государственного контроля (надзора), муниципального контроля»

Статья 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусматривает применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора). Критерии отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности определяются Правительством Российской Федерации, если такие критерии не установлены федеральным законом. Вместе с тем до настоящего времени такие критерии для целей регионального государственного ветеринарного надзора не разработаны, следовательно риск-ориентированный подход применяться не может.

С целью приведения в соответствие с действующим законодательством требуется скорейшая разработка таких критериев.

В разделе 1 доклада «Состояние нормативно-правового регулирования в сфере ветеринарии» подчеркивалось, что нормативные правовые акты, принятые в советские времена до введения в действие Конституции Российской Федерации, составляют основу правового регулирования в сфере ветеринарии и нуждаются в актуализации.

В то же время принимаемые в настоящее время правила, содержат нормы, применение которых нецелесообразно и в некоторых случаях затруднительно.

Так пункт 35 Ветеринарных правил осуществления профилактических, диагностических, ограничительных и иных мероприятий, установления и отмены карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов инфекционной анемии лошадей (ИНАН), утвержденных приказом Минсельхоза РФ от 10.05.2017 № 217, устанавливает, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий полномочия в области ветеринарии, должен организовать на территории, прилегающей к эпизоотическому

очагу, выставление на въезде в эпизоотический очаг необходимого количества круглосуточных контрольно-пропускных постов, оборудованных дезинфекционными барьерами, пароформалиновыми камерами для обработки одежды и дезинфекционными установками, с круглосуточным дежурством. Но учитывая, то, что при ИНАНе основным механизмом, обеспечивающим передачу возбудителя являются кровососущие насекомые, считаем использование пароформалиновых камер для дезинфекции одежды несостоятельным/нецелесообразным (одежда не является фактором передачи возбудителя).

Считаем, что данное нормативное положение из текста правил необходимо исключить.

Помимо этого необходимо разработать нормативные правовые акты с целью реализации Закона «О ветеринарии» в новой редакции, актуализировать устаревшие нормативные документы, ликвидировать многочисленные пробелы в правовом регулировании в сфере ветеринарии.

Н.Г.Севостьянова
(382 2)900-272 (58)
E-mail:sng@gsvt.tomsk.ru
Ю.В.Воднева
(382 2)901-656
E-mail:tinsp@gsvt.tomsk.ru