

Обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии на территории Новосибирской области

В соответствии с Порядком организации работы по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии, утвержденного начальником управления ветеринарии Новосибирской области от 23.11.2016 № 180, подготовлен обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии на территории Новосибирской области.

Управлением ветеринарии Новосибирской области проведено изучение, анализ и обобщение правоприменительной практики, обращений ветеринарных инспекторов по вопросам контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии, а также иным вопросам, возникающим в связи с ведением дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ (неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ).

В целях обеспечения единообразного подхода к разрешению указанных вопросов определены следующие правовые позиции.

1. Обязательные ветеринарно-санитарные требования к осуществлению деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, соблюдение которых подлежит проверке в процессе осуществления государственного ветеринарного надзора, отражены в целом комплексе нормативных документов, ветеринарных и санитарных правилах и нормах, инструкциях Федеральных органов исполнительной власти, прошедших регистрацию в Министерстве юстиции.

Анализ сложившейся нормативной правовой базы в сфере применения ветеринарно-санитарных мер позволяет сделать следующие выводы:

нормативная правовая база рассредоточена по многочисленным документам правового характера, что приводит к рассогласованности и противоречиям между ними;

нормативные документы и правовые акты, определяющие компетенцию, права и обязанности Федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере применения ветеринарно-санитарных мер, нередко предопределяют дублирование действий служб;

в Российской Федерации до настоящего времени продолжают также действовать и применяться значительное число нормативных и инструктивно-методических документов СССР (санитарные, ветеринарные правила и нормы, инструкции и методические указания) по вопросам качества и безопасности пищевой продукции и контроля за их соблюдением, утвержденных структурными подразделениями Минздрава СССР и Минсельхоза СССР, большинство из которых не соответствует современным требованиям и не доступны для хозяйствующих субъектов, поскольку не опубликованы в установленном порядке;

сложившаяся нормативная правовая база по ряду положений не согласуется с межправительственными соглашениями, непосредственно касающимися применения ветеринарно-санитарных мер, что является нарушением требований пункта 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации.

Несовершенство законодательной базы наиболее проявляется в том, что для хозяйствующих субъектов, индивидуальных предпринимателей и граждан – владельцев животных, производителей и продавцов продукции, правила, которые им необходимо выполнять для обеспечения биологической и пищевой безопасности, практически недоступны. Такие правила существуют, но они прописаны частями в многочисленных нормативно-правовых актах и реально их свести воедино и понять, что необходимо выполнять, хозяйствующему субъекту очень сложно.

При этом, в соответствии с требованием пункта 1.1 статьи 15 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 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 обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, если такие требования не относятся к полномочиям органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, от имени которых действуют эти должностные лица, а положения данного пункта в части нормативных правовых актов органов исполнительной власти СССР и РСФСР в области ветеринарии начали действовать с 1 июля 2016 года.

2. В соответствии со статьей 3.1. Закон РФ от 14.05.1993 N 4979-1 "О ветеринарии" к полномочиям Российской Федерации в области ветеринарии, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации относятся установление ограничительных мероприятий (карантина) на территории субъекта Российской Федерации.

Согласно ст. 17 Закон РФ от 14.05.1993 N 4979-1 «О ветеринарии» в решении об установлении ограничительных мероприятий (карантина) должен быть указан перечень ограничений на оборот животных, продуктов животноводства, кормов и кормовых добавок, а также срок, на который устанавливаются ограничительные мероприятия (карантин).

Кроме того, ветеринарными правилами по борьбе с болезнями животных предусмотрено проведение ряда организационно-хозяйственных и оздоровительных мероприятий на карантинируемой территории (хозяйстве), направленных на ликвидацию и недопущение распространения заболевания среди животных, в том числе болезней общих для животных и человека.

Положения Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не позволяют (препятствуют) исполнению государственной ветеринарной службой своих полномочий, установленных статьей 3 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 №979-1 «О ветеринарии», а именно полномочий по:

- организации проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных и их лечению;

- защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.

Это связано с тем, что положения Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не устанавливают особый порядок организации и проведения мероприятий по контролю в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, на территории осуществления деятельности которых наложен карантин (ограничительные мероприятия).

Так же в соответствии со Статьей 3.1. закона РФ «О ветеринарии» к полномочиям Российской Федерации в области ветеринарии, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся:

1) установление ограничительных мероприятий (карантина) на территории субъекта Российской Федерации;

2) отмена ограничительных мероприятий (карантина) на территории субъекта Российской Федерации.

Осуществление указанных полномочий Российской Федерации передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации без предоставления субвенций из федерального бюджета.

Федеральный орган исполнительной власти в области нормативно-правового регулирования в ветеринарии:

1) принимает нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных полномочий;

2) издает обязательные для исполнения методические указания и инструктивные материалы по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий;

Необходимо отметить, что полномочия субъектам переданы в 2010 году, а нормативных правовых актов и методических указаний по вопросам осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий на сегодняшний день не принято.

В то же время приказом Минсельхоза России №100 от 27марта 2014 года утвержден «Порядок осуществления контроля за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации в области ветеринарии».

Таким образом, порядок контроля за исполнением субъектами РФ переданных полномочий существует, а нормативных правовых актов и методических указаний по установлению и отмене субъектами РФ ограничительных мероприятий (карантина) переданных не принято.

В связи с отсутствием нормативных правовых актов и методических указаний по переданным полномочиям управление ветеринарии Новосибирской области в настоящее время исполняет переданные полномочия руководствуясь только действующими ветеринарными правилами, инструкциями по профилактике и ликвидации опасных болезней животных. Но указанные ветеринарные правила не определяют исчерпывающий перечень и последовательность действия органов исполнительной власти субъектов РФ в

случаях возникновения очагов опасных болезней животных, а в ряде случаев возникает противоречия с действующим законодательством, регулирующим проведение проверок, что приводит к разному пониманию правоприменения норм между органами прокуратуры, управлением Россельхознадзора по НСО и управлением ветеринарии Новосибирской области.

3. Основными исполнителями в применении лекарственных средств для ветеринарного назначения являются ветеринарные специалисты хозяйств, ветеринарных клиник, ветеринарных аптек. В соответствии со ст. 4 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» специалисты в области ветеринарии подконтрольны уполномоченному органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере ветеринарии.

Полномочия по осуществлению государственного ветеринарного надзора в отношении лекарственных средств для ветеринарного применения в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 12.04.2010 №61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» и «Положением о федеральном государственном надзоре в сфере обращения лекарственных средств», утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2012 г. № 1043. Данными нормативными правовыми актами контроль возложен на Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы.

Таким образом, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере ветеринарии не в полном объеме реализует свои надзорные полномочия в отношении ветеринарных специалистов и хозяйствующих субъектов, занятых в обращении ветеринарных препаратов в части их применения.

Сложившаяся ситуация приводит к бесконтрольному применению лекарственных средств, государственная ветеринарная служба не в полной мере владеет информацией о применяемых теми или иными хозяйствующими субъектами препаратах, их дозировках, схемах применения, сроках выведения из организма животного. Отсутствие данной информации не позволяет дать достоверное заключение о качестве и безопасности пищевых продуктов животного происхождения при проведении ветеринарно-санитарной экспертизы.

Бесконтрольное применение вакцин и других специфических профилактических препаратов создает неясную картину при определении ветеринарного статуса территории при планировании противоэпизоотических мероприятий.

Поэтому необходимо за субъектами Российской Федерации при осуществлении регионального государственного ветеринарного надзора закрепить полномочия по контролю за применением лекарственных средств, диагностикумов, вакцин и других препаратов и средств ветеринарного назначения.

4. На территории Новосибирской области имеется большое количество учреждений по оказанию ветеринарных услуг (ветеринарные клиники, лечебницы, ветеринарные центры, ветеринарные кабинеты, пункты стерилизации животных – далее ветеринарные клиники), которые принадлежат коммерческим организациям различных форм собственности, общественным организациям, а также которые находятся в составе государственных учреждений ветеринарной службы Новосибирской области.

В результате проведения ветеринарными клиниками лечебно-профилактических, клинических, терапевтических, хирургических, акушерско-гинекологических мероприятий, в том числе эвтаназии, образуются отходы: материалы и инструменты, предметы, загрязненные кровью и/или другими биологическими жидкостями, патологоанатомические отходы, органические операционные отходы, трупы животных и т.д.

"Ветеринарно-санитарные правила сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов" (утв. Минсельхозпродом РФ 04.12.1995 N 13-7-2/469) пунктом 1.1 не регулируют порядок сбора и утилизации отходов, образующихся в ветеринарных клиниках и не возлагают обязанности на ветеринарных специалистов (владельцев клиник) соблюдение вышеуказанных правил при оказании ветеринарных услуг, связанных с лечебно-профилактическими, клиническими, терапевтическими, хирургическими, акушерско-гинекологическими мероприятиями.

СанПиН 2.1.7.2790-10 "Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с медицинскими отходами" устанавливают обязательные санитарно-эпидемиологические требования к обращению (сбору, временному хранению, обеззараживанию, обезвреживанию, транспортированию) с отходами, образующимися в организациях при осуществлении медицинской и/или фармацевтической деятельности, выполнении лечебно-диагностических и оздоровительных процедур, а также к размещению, оборудованию и эксплуатации участка по обращению с медицинскими отходами, санитарно-противоэпидемическому режиму работы при обращении с медицинскими отходами.

В соответствии с "ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийского классификатора видов экономической деятельности" (утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст) деятельность ветеринарных клиник не является медицинской деятельностью.

В связи с этим в настоящее время в Российской Федерации отсутствует нормативный правовой акт, регламентирующий порядок обращения отходов, образующихся в ветеринарных клиниках.

5. В соответствии с частью 2 статьи 10.8. КоАП РФ за нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки, перегона или убоя животных либо правил заготовки, переработки, хранения или реализации продуктов животноводства выразившееся в перевозке сельскохозяйственных животных и (или) продуктов животноводства без ветеринарных сопроводительных документов, за исключением перевозки сельскохозяйственных животных и (или) продуктов животноводства для личного пользования подлежит привлечению к административной ответственности.

В соответствии с подпунктом «В» пункта 15 ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме и порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов на бумажных носителях утвержденных приказом Минсельхоза России от 27.12.2016 № 589, оформление ветеринарных сопроводительных документов не требуется при производстве партии подконтрольного товара предназначенного для использования производителем данного подконтрольного товара в целях, не предназначенных для его реализации, в том числе для личного

потребления, содержания и (или) кормления животных, принадлежащих производителю подконтрольного товара, использования подконтрольного товара, представляющего собой приманки для охоты и рыбной ловли, производителем подконтрольного товара в процессе охоты или рыбалки, использования подконтрольного товара для удобрения принадлежащих производителю подконтрольного товара или находящихся в его пользовании земельных участков, коллекционирования (хранения коллекций) подконтрольного товара, не связанного с осуществлением предпринимательской деятельности.

При этом Законодательством Российской Федерации не определен объём партии подконтрольного товара позволяющий разграничить понятия для личного пользования и для предпринимательских целей, что позволяет недобросовестным предпринимателям и физическим лицам уходить от ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в сфере ветеринарии.

6. За период 2016 года управлением ветеринарии Новосибирской области направлено в суд 7 дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ, из которых 5 было не рассмотрено и возвращено в административный орган на по причине того, что управлением ветеринарии Новосибирской области не обеспечило присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Санкция части 1 статьи 20.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за неуплату административного штрафа в установленный срок предусматривает в качестве санкции: наложение административного штрафа либо административный арест либо обязательные работы.

Согласно пункта 3 статьи 25.1 КоАП РФ присутствие лица в отношении которого ведется производство по делу, обязательно при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест, административное выдворение или обязательные работы.

Должностные лица управления ветеринарии Новосибирской области не обладают полномочиями по принудительному доставлению лиц привлекаемых к административной ответственности за нарушение статьи 20.25 КоАП РФ в суд.

Главными государственными ветеринарными инспекторами районов Новосибирской области составляются протоколы об административном правонарушении, предусмотренным частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ в отношении граждан. Данные протокола с прилагающимися материалами дела направляются в суд для рассмотрения. При этом в материалах административного дела имеются полные сведения о местонахождения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Административные дела были возвращены на основании того, что административным органом не обеспечено присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении при рассмотрении дела в день его поступления мировому судье, на что у управления ветеринарии Новосибирской области отсутствуют необходимые полномочия.