

ПЛЮСЫ И МИНУСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ (НА ПРИМЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССЕЛЬХОЗНАДЗОРА ПО ВЛАДИМИРСКОЙ, ИВАНОВСКОЙ, КОСТРОМКОЙ ОБЛАСТЯМ)

PROS AND CONS OF REFORMING STATE SUPERVISORY AUTHORITIES (ON THE EXAMPLE OF THE ROSSELKHOZNADZOR TERRITORIAL ADMINISTRATION IN THE VLADIMIR, IVANOV, KOSTROMA REGIONS)

V. Zubkov
I. Guseva

Summary. The article deals with topical issues of reforming and implementing a risk-based approach in the context of digitalization of supervisory activities carried out by the Rosselkhoz nadzor. The analysis of the reasonableness of assigning organizations to a certain risk category is given. Proposals are being made to improve the legislative framework regulating the activities of federal state supervision in the field of circulation of medicines for veterinary use.

Keywords: state supervision, digitalization, risk category, medicinal products for veterinary use.

Зубков Владимир Николаевич

Старший преподаватель, Владимирский юридический институт ФСИН России
z-vladimir-z@mail.ru

Гусева Ирина Ивановна

К.ю.н., доцент, Владимирский юридический институт ФСИН России
guseva-ir@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы реформирования и внедрения риск-ориентированного подхода в условиях цифровизации надзорной деятельности, осуществляемой Россельхознадзором. Дается анализ обоснованности отнесения организаций к определенной категории риска. Вносятся предложения по совершенствованию законодательной базы, регулирующей деятельность федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения.

Ключевые слова: государственный надзор, цифровизация, категория риска, лекарственные средства для ветеринарного применения.

Анализ проверок и выявленных нарушений в сельскохозяйственных предприятиях Свердловской области, проведенный в 2015 г. профессором, доктором биологических наук И.М. Донником, профессором, доктором юридических наук В.А. Ворониным, руководителем Управления Россельхознадзора по Свердловской области И.А. Тухбатовым, позволил им прийти к выводу о латентности совершаемых правонарушений, что способствовало появлению на прилавках торговых сетей, рынков и перерабатывающих предприятиях недоброкачественной продукции, способной причинить вред здоровью [1, с. 83]. Аналогичные ситуации наблюдались в других регионах России. Прогноз вышеназванных авторов об усилении роли государственных контрольно-надзорных органов в сельском хозяйстве оправдался.

Переход на риск-ориентированный подход при осуществлении контрольных функций [2], цифровизацию

с внедрением автоматизированных систем позволил оптимизировать структуру и провести реорганизацию надзорных территориальных управлений Россельхознадзора России, объединив поднадзорные территории трех областей в одно управление [3]. Так к управлению Россельхознадзора по Владимирской области 16 апреля 2021 года присоединены еще два региона Ивановской и Костромской (далее — Управление), в которых территориальные управления упразднены.

Управление осуществляет надзор за соблюдением законодательства предпринимателями и организациями на этапах производства, переработки, реализации, хранения продукции животного и растительного происхождения. Цепочка отслеживания продукции осуществляется от сельхозкооперативов, и вплоть до ее поставки в торговые точки и муниципальные учреждения (детские сады, школы, больницы), то есть конечным потребителям. На Управление возложены также функ-

ции по предоставлению государственных услуг, связанных с выдачей лицензий и сертификатов предпринимателям и, в частности, выдача сертификатов на экспорт продукции за границу. Число государств, в которые экспортируется, например, сельскохозяйственная продукция Владимирской области охватывает более 35 стран мира.

Риск-ориентированный подход контроля, в связи с вступлением в силу Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ, позволил прогнозировать нарушения на проблемных участках надзора и своевременно на них реагировать по результатам анализа информации, полученной в результате мониторинга деятельности поднадзорных субъектов. Оперативная обработка информации осуществляется с помощью автоматизированных систем, таких как, «ВетИС», федеральная государственная информационная система (ФГИС) «Меркурий», подсистема «Цербер». Например, внедрение системы «ВетИС» [4] упростило оформление ветеринарных сертификатов в электронном виде, используемых в качестве электронных ветеринарных сопроводительных документов предпринимателями. Благодаря системе «Меркурий» Управлением осуществляется сквозной контроль товаров животного происхождения по всей цепочке от их создания в статусе продукции изготовителем до товаров, поступающих конечным потребителям. Все хозяйствующие субъекты, осуществляющие свою деятельность в поднадзорных территориях проходят регистрацию в подсистеме «Цербер». Она является частью государственной платформы «ВетИС» и представляет собой базу данных, в которой содержится вся информация о хозяйствующих субъектах и площадках, находящихся под контролем государственного ветеринарного надзора.

Наличие таких цифровых программ упрощает надзор и помогает контролировать заданную область. Регистрация на официальном сайте «Цербер» обязательна для всех субъектов (владельцев предприятий, фермерств и др.), имеющих отношения к сфере ветеринарного контроля со стороны Россельхознадзора. Такая регистрация обязательна не только в отношении российских, но и в отношении зарубежных участников, которые ввозят продукцию на территорию России.

Так, информация о регистрации хозяйствующего субъекта в подсистеме «Цербер», автоматически помещается в систему ФГИС «Меркурий», которая ориентирована на выявление фальсифицированной продукции, благодаря отслеживанию цикла по схеме «от сырья до готовой продукции». Благодаря анализу информации сконцентрированной в системе «Меркурий»

в первом полугодии 2021 года исключены из базы данных 34 организации, у которых отсутствовали производственные мощности и, используя нелегальные схемы, они создавали фантомные площадки. К примеру, по адресу торгового центра числится мясоперерабатывающий цех, выявленный надзорным органом в Муромском районе Владимирской области.

По состоянию на первое полугодие 2021 года только на территории Владимирской области зарегистрировано 8198 хозяйствующих субъектов, осуществляющих оборот продукции животного происхождения, на которое выдано предпринимателям более 16,2 млн. электронных ветеринарных сопроводительных документов [5, с. 17].

Одновременно с преобразованием территориальных управлений Россельхознадзора произошла реорганизация в форме слияния государственных бюджетных учреждений Владимирской области станций по борьбе с болезнями животных в сфере ветеринарии в одно государственное бюджетное учреждение «Владимирская областная станция по борьбе с болезнями животных». Эти организации также являются субъектами, поднадзорными Управлению. Правовой основой такой оптимизации явились статья 57 ГК РФ, Закон Владимирской области от 06.11.2001 г. № 104-ОЗ «О порядке управления и распоряжением имуществом (объектами), находящимися в государственной собственности Владимирской области», Постановление Губернатора Владимирской области от 13.10.2010 г. № 1101 «Об учреждении Порядка создания, реорганизации и изменения типа и ликвидации государственных учреждений Владимирской области, а также утверждения уставов государственных учреждений и внесения в них изменений», Распоряжение администрации Владимирской области от 04.08.2021 г. № 590-р «О реорганизации государственных бюджетных учреждений Владимирской области в сфере ветеринарии».

В связи с переходом на риск-ориентированный подход в области надзора важной составляющей деятельности Управления является деятельность, направленная на оперативное выявление заболеваний животных на основе анализа результатов лабораторных исследований биологического материала животных, отобранного в поднадзорных хозяйствующих субъектах. В настоящее время издан 51 правовой акт, которые составляют основу для оценки соблюдения обязательных требований к безопасности продукции, поднадзорной Управлению и привлечения к ответственности в случае допущенных нарушений [6].

Одним из проблемных вопросов, на наш взгляд, является отнесение к категории риска субъектов в сфере

обращения лекарственных средств при ветеринарном применении. Анализ риска включает в себя оценку рисков, управление рисками выработки мер по предупреждению и минимизации негативных последствий рисков и коммуникация рисков (информирование о наличии рисков и результатах реализации мер по их минимизации).

Объектам поднадзорным Управлению присваивается категория риска, в зависимости от их вида деятельности, обозначенного в ОКВЭД с учетом критериев риска в соответствии с положениями постановления Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1049 (далее — Постановление № 1049) [7], Решения Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору от 13 сентября 2021 г. [8]. Например, если видом деятельности является оптовая торговля лекарственными средствами для ветеринарного применения, то категория риска (значительный, средний, умеренный, низкий) определяется в зависимости от набранного количества баллов, которые формируется в зависимости от показателей характеризующих условия осуществления деятельности и ее характеристик.

В число таких значимых показателей Постановлением № 1049 включены: наличие разгрузочной площадки и ее типа, степень механизации складских помещений, высота укладки груза, характеристика поддержания специального режима температуры, режим хранения препаратов, условия перевозки с соблюдением температурного режима.

Полагаем, первые три показателя не характеризуют критерии тяжести потенциальных негативных последствий несоблюдения обязательных требований, с учетом возможной степени тяжести потенциальных случаев причинения вреда, а характеризуют степень механизации и оснащенности помещения оборудованием. Поэтому вместо них, целесообразно внести показатели, характеризующие стаж работы в сфере ветеринарии сотрудников, длительность деятельности хозяйствующего субъекта в данном виде деятельности, уровень его деловой репутации по аналогии с Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 21 ноября 2017 г. № 1795-ст [9].

Выявление объектов ветеринарного контроля с признаками рисков и своевременное принятие мер по минимизации рисков, возложено на территориальные органы надзора.

Анализ объектов, включенных в перечень федерального государственного контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения [10] (далее — Перечень) по Управлению

Россельхознадзора по Владимирской, Ивановской, Костромской областям, выявил ряд проблемных вопросов, возникающих при отнесении объекта к категории риска.

Показателями не корректного подхода может служить проведенный сравнительный анализ отнесения к категории риска ряда объектов, в случае осуществления деятельности, связанной с розничной торговлей лекарственных средств для ветеринарного применения (Приложение № 2 к критериям отнесения объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения к определенной категории риска Постановления № 1049). Рассмотрим это на примере двух организаций, осуществляющих разведение, выращивание, содержание животных. (управлению Россельхознадзора).

Деятельность ЗАО «Юрьеvecкая птицефабрика» Владимирской области отнесена к значительному риску (сумма показателей риска составляет более 20 баллов). Основным видом деятельности является разведение сельскохозяйственной птицы (код ОКВЭД 01.47), дополнительными кодами предусмотрены производство мяса птицы, оптовая торговля мясом птицы. В Перечне ее деятельность обозначена как «розничная торговля лекарственными средствами для ветеринарного применения». В соответствии с постановлением № 1049 такой вид деятельности подлежит обязательному лицензированию, но только в отношении ветеринарных аптечных организаций. В ходе проверки достоверности информации о видах лицензируемой деятельности, проведенной авторами, установлено, что ЗАО «Юрьеvecкая птицефабрика» такую деятельность не осуществляет. На сайте List-Org в каталоге организаций отмечено, что названным хозяйствующим субъектом такая лицензия не получалась [11].

Оснований для применения положений п. 12 раздела 111 «Критерии возможного несоблюдения обязательных требований» (Постановление № 1049), в связи с привлечением лиц к административной ответственности в ходе осуществления надзорных функций Управлением в течение последних двух лет на данном предприятии не устанавливалось. Наличие административных правонарушений могло бы стать причиной для повышения категории риска. Таким образом, при отнесении организации к категории риска расчет баллов должен производиться с учетом этих сведений.

Деятельность ООО «Ивановская птицефабрика» Ивановской области отнесена к категории низкого риска (сумма показателей риска составляет не выше 9 баллов). Основным видом деятельности является

разведение сельскохозяйственной птицы (код ОКВЭД 01.47), дополнительными кодами предусмотрены производство мяса птицы, оптовая торговля мясом птицы. В Перечне ее деятельность обозначена как «хранение лекарственных средств для ветеринарного применения» [12]. Как и в ЗАО «Юрвецкая птицефабрика» оснований для применения положений п. 12 раздела 111 «Критерии возможного несоблюдения обязательных требований», в связи с привлечением лиц к административной ответственности также не установлено.

В то же время, любая организация, занимающаяся выращиванием птицы, в целях профилактики болезней применяет ветеринарные препараты, не ограничиваясь только их хранением. Применение лекарственных средств в ветеринарных целях предполагает определение методики применения и эффективности той или иной вакцины. Более того, в силу содержания п. 5 ст. 12 ФЗ Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ (далее — ФЗ-61) основная цель клинических исследований лекарственных препаратов для ветеринарного применения в организациях, осуществляющих разведение, выращивание и содержание животных, это выработка схем по установлению «безопасности и эффективности лекарственного препарата, предназначенного для лечения определенных заболеваний животных, или эффективности лекарственного препарата для профилактики заболеваний здоровых животных».

Результативность применения лекарственного препарата позволяет гарантировать безопасность продукции. С точки зрения ветеринарной безопасности степень риска при этом должна понижаться.

В приведенных примерах расчет баллов производился с учетом критериев оценки и соответствующего вида деятельности, предусмотренных Постановлением № 1049. Различие в определении вида деятельности в ЗАО «Юрвецкая птицефабрика» розничная торговля лекарственными препаратами для ветеринарного применения (которую они фактически не осуществляют), а в ООО «Ивановская птицефабрика» — хранение лекарственных препаратов для ветеринарного применения. В результате такого сравнительного анализа мы получаем значительное расхождение в оценке категорий риска, имеющих большое значение для хозяйствующих субъектов.

По Перечню во Владимирской области зарегистрированы 172 объекта подлежащие отнесению к категории риска из них:

- ◆ 142 отнесены к объектам со значительным риском (проведение проверки 1 раз в три года), 30 объектов отнесены к среднему риску (про-

верка проводится не чаще 1 раза в четыре года и не реже 1 раза в пять лет).

По Перечню в Ивановской области зарегистрированы 138 объекта подлежащие отнесению к категории риска из них:

- ◆ 17 отнесены к значительному риску, 27 объектов к умеренному риску (проверка проводится не чаще 1 раза в шесть лет и не реже 1 раза в восемь лет, 94 к низкому риску в этом случае проведение плановых проверок не предусматривается).

По Перечню в Костромской области зарегистрированы 39 объекта подлежащие отнесению к категории риска из них:

- ◆ 27 объектов отнесены к значительному риску, 12 объектов к среднему риску.

Из анализа этой информации можно сделать вывод о том, что в Ивановской области 68% хозяйствующих субъектов освобождены от проведения плановых проверок, несмотря на то, что их деятельность и условия хозяйствования фактически аналогичны Владимирской и Костромской областям, где ни одному сельскохозяйственному объекту не присвоен низкий уровень риска. Вряд ли это свидетельствует о нарушениях у одних и очень качественной работе других. Полагаем, в ряде объектов для осуществления деятельности по применению лекарственных препаратов ветеринарного назначения получают лицензию только на хранение таких лекарств, умышленно занижая, таким образом, процессы, осуществляемые объектом государственного контроля. При этом значение показателя риска будет существенно ниже, в то же время, это исключает гарантию безопасности применения лекарственных средств ветеринарного применения.

В этой связи полагаем необходимым:

- ◆ усовершенствовать федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения,
- ◆ при выдаче лицензий организациям, осуществляющим разведение, выращивание и содержание животных, глубже исследовать вопросы профилактики заболеваний, в целях соблюдения положений ФЗ-61;
- ◆ внести корректировки в Приложение № 1 Постановления № 1049, заменив пункты 1, 2, 3, содержание которых должно на наш взгляд, отражать показатели, характеризующие стаж работы в сфере ветеринарии сотрудников, длительность деятельности хозяйствующего субъекта в данном виде деятельности, уровень его деловой репутации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Донник И.М., Воронин В.А., Тухбатов И.А. Государственная контрольно-надзорная деятельность в сельском хозяйстве // Аграрный вестник Урала. — № 4(134). Экономика. — 2015 г. — С. 80–83
2. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности»): Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 (ред. от 24.08.2021 г.) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203819/
3. Россельхознадзором продолжается реорганизация территориальных управлений Службы Россельхознадзора / Новости федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору от 27.04.2021 г. // URL: <https://fsvps.gov.ru/fsvps/news/41385.html>
4. О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 243-ФЗ // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182654/
5. Панюхина С.С. Риск-ориентированный автоматизированный контроль Россельхознадзора: // Журнал Д. ЛО. Цифровизация бизнеса. — № 4(20). — август 2021. — С. 16–20 // URL: https://vladimir.tpprf.ru/ru/publications/%D0%96%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B0%BB_%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%BE_20%D0%B0_%D1%81%20%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BA%D0%BE%D0%B9.pdf
6. О Перечнях нормативно правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется Россельхознадзором в рамках государственного контроля(надзора) привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и других разрешений: Приказ Россельхознадзора от 22.12.2020 г. № 1378. Россельхознадзор. Нормативные акты: // URL: <https://fsvps.gov.ru/fsvps/laws/7690.html>
7. О федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере обращения лекарственных средств: Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1049. // URL: <https://base.garant.ru/401423374/>
8. Об отнесении объектов государственного контроля в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения к определенной категории рисков: Решение Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору от 13.09.2021года. // URL: https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1633677913&tld=ru&lang=ru&name=%D0%A0%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%BE%D1%82_13.09.2021.
9. ГОСТ Р 66.0.01–2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Оценка опыта и деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности. Национальная система стандартов. Общие положения, требования и руководящие принципы: утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 21.11.2017 г. № 1795-ст. // URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200157737>
10. Перечни объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения: // URL: <http://33.fsvps.ru/org/objecs-gov-control/leknadzor.html>
11. List-Org Каталог организаций. ЗАО ЮПФ: <https://www.list-org.com/company/12845>
12. List-Org Каталог организаций. ООО «Ивановская птицефабрика»: <https://www.list-org.com/company/>

© Зубков Владимир Николаевич (z-vladimir-z@mail.ru), Гусева Ирина Ивановна (guseva-ir@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»