

§12 АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА

Калинин Г.И.

ВЕТЕРИНАРНАЯ СЛУЖБА КРЫМА: ЧТО БЫЛО, ЧТО ПОЛУЧИЛИ, ЧТО БУДЕТ (В СВЯЗИ С ВХОЖДЕНИЕМ КРЫМА В РОССИЙСКОЕ ПРАВОВОЕ ПОЛЕ И ОБРАЗОВАНИЕМ СПЕЦИАЛЬНО УПОЛНОМОЧЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ). НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕТЕРИНАРНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Аннотация: Предметом исследования настоящей статьи выступают административно-правовые отношения в сфере государственного управления ветеринарией. В состав Российской Федерации вступили Республика Крым и Севастополь. На территории этих субъектов Федерации уже действует российское законодательство. Создаются российские органы власти, в том числе и специально уполномоченные в области ветеринарии. Это происходит на базе уже имеющихся организаций ветеринарной службы, которые раньше подчинялись Киеву. Статья рассказывает проблемах создания новых органов государственной ветеринарной службы, о некоторых различиях в сфере государственного управления ветеринарией на Украине и в России. В исследовании использованы такие общенаучные методы, как: диалектический, исторический, анализ, синтез, дедукция, индукция. В процессе работы применялись также частнонаучные методы исследования: историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный, совместно с системным анализом. Научная новизна статьи заключается в том, что впервые, с позиции административного права и государственного управления исследуются различия между специально уполномоченными в сфере ветеринарии органами власти в России и на Украине. С этой точки зрения исследуется украинская нормативно-правовая база, её отличие от российского законодательства. Показаны проблемы, которые могут встать при создании российских органов власти в Крыму, а также положительные моменты, которые можно было перенять из практики и нормативно-правового обеспечения деятельности государственной ветеринарной службы Украины.

Ключевые слова: Крым, ветеринария, органы власти, государственное управление, законодательство, надзор, контроль, безопасность пищевых продуктов, ветеринарные услуги, материальное обеспечение.

Республика Крым и Севастополь вступают в российское правовое поле. Создаются российские органы власти, в том числе и специально уполномоченные в области ветеринарии. Понятно, что их создание происходит не совсем «на пустом месте». Какой же была ветеринарная служба Крыма? Некоторые моменты рассмотрим в данной статье.

Согласно статьи 2 Конституции Украины¹ это государство является унитарным. Поэтому в ней

нет разделения государственной ветеринарной службы на федеральную и субъектов федерации. В Крыму центральным органом государственной ветеринарной службы являлось Главное управление ветеринарной медицины в Автономной Республике Крым. Ему структурно подчинялись управления ветеринарной медицины в городах и районах, районные и городские ветеринарные лечебницы; региональная, межрайонные и районные лаборатории ветеринарной медицины; а также Керченская специализированная лаборатория ветеринарной медицины по болезням рыб и других гидробионтов. В городе Севастополь также действовало Главное управление ветери-

¹ Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, редакція від 02.03.2014, підстава 742-18 // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

нарной медицины². Плюсом отсутствие такого разделения безусловно является централизованное подчинение всех органов и организаций службы, невозможность соответственно конфликтов между федеральной и региональной государственными ветеринарными службами (как это иногда происходит в российских регионах), ввиду отсутствия последних. При этом, организации, осуществляющие надзор (управления ветеринарной медицины в городах и районах) и оказывающие платные ветеринарные услуги как раз отделены друг от друга (районные и городские ветеринарные лечебницы) отделены друг от друга, что исключает возможность совмещения данных функций, что также является скорее плюсом (как мы уже подчёркивали, осуществление государственного ветеринарного надзора Россельхознадзором, а также в тех субъектах РФ, где государственные ветеринарные учреждения были лишены надзорных полномочий и их сейчас реализуют специализированные органы региональных госветслужб, происходит более эффективно³). Хотя эти организации находятся в одной системе, для полного исключения злоупотреблений целесообразно бы было создать две разные централизованно подчинённые службы, что однако бы увеличило расходы на содержание двух их аппаратов вместо одного.

Возможным минусом отсутствия разделения госветслужбы на федеральную и региональную может являться как раз менее эффективное осуществление тех функций, которые в России прежде всего реализует региональная ветслужба: реализация региональных целевых программ в области ветеринарии и оказание ветеринарных услуг, как платных, так и бесплатных.

Ветеринарный контроль на государственной границе Украины и на транспорте в областях осуществляют региональные службы государственного ветеринарно-санитарного контроля и надзора на государственной границе и транспорте, всего их шесть. Пункты государственного ветеринарно-санитарного контроля и надзора таких региональ-

ных служб располагаются на территориях нескольких областей. В Крыму такая региональная служба отсутствует, что делает необходимым создавать в республике центральный аппарат Управления Россельхознадзора (в части его ветеринарной составляющей) практически «с нуля».

Следует отметить, что в соответствии с пп. 1, 3 Положения о Государственной ветеринарной и фитосанитарной службе Украины⁴, эта служба обеспечивает реализацию государственной политики в области безопасности пищевых продуктов и проведение государственного ветеринарно-санитарного контроля и надзора за безопасностью и качеством всех пищевых продуктов. Именно, всех! А не только переработанных, к которым государственную ветеринарную службу Российской Федерации отнесает действующее законодательство⁵. Ранее в наших исследованиях⁶ мы уже подчёркивали, что осуществить полную прослеживаемость пути оборота пищевых продуктов и сырья животного происхождения «от поля до вилки» с целью обеспечения их качества и безопасности может только ветеринарная служба, это согласуется с международными принципами трассировки, положительным опытом других стран в данной сфере и отечественным историческим опытом. Если же на какой-либо стадии оборота продуктов сменить контрольно-надзорный орган на иной (в случае России – Роспотребнадзор), то это может разорвать цепочку трассировки и затруднить отслеживаемость стадий оборота продуктов. Да, такой подход вызывает негодование некоторых высших должностных лиц Российской Федерации⁷, но нам

⁴ См.: Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 464/2011, із змінами від 17.04.2013 № 219/2013 // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/464/2011>

⁵ См. напр.: О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля : постановление Правительства РФ от 14 декабря 2009 г. № 1009 // Российская газета. 2009. 18 дек.

⁶ См.: Калинин Г.И. Полномочия по контролю и надзору за качеством и безопасностью пищевых продуктов животного происхождения. // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 41-45.

⁷ См. напр.: Граждан Украины признали животными?! // URL: <http://za.zubr.in.ua/2012/01/11/14614/>

² См.: Перелік підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України. // URL: <http://www.vet.gov.ua/node/1069>

³ См. напр.: Калинин Г.И. Результаты осуществления государственного ветеринарного надзора в форме проверок в Краснодарском крае в 2012 году. // Административное право и практика администрирования (электронный журнал). 2013. № 2. С. 72-80. http://e-notabene.ru/al/article_647.html

такой опыт ближайшего соседа в целом видится положительным.

Ветеринарная служба Украины по требованию Евросоюза в связи с увеличением количества случаев отравления и выявления некачественной продукции питания начала перестраиваться по европейскому образцу⁸, что видно и по модели контроля оборота продуктов питания.

А вот полномочия по контролю и надзору ветеринарной службы за гигиеной питания видятся как раз избыточными, этим, по нашему мнению, должно заниматься уже медицинское ведомство.

Говоря о ветеринарной службе Украины нельзя не сказать несколько слов об украинском ветеринарном законодательстве. В Крыму оно сейчас естественно будет заменено на российское, однако, является ли это положительным моментом? Проанализировав состояние действующего украинского законодательства можно сказать, что оно находится на более передовом уровне, чем российское. Так например, статья 1 Закона Украины «О ветеринарной медицине»⁹ посвящена понятийному аппарату и содержит 124 значимых для ветеринарного законодательства понятия. Ничего подобного в нашем законодательстве просто нет, необходимые определения понятий либо попросту отсутствуют, либо разрозненно содержатся в различных нормативных актах, в том числе – не общедоступных.

В целом указанный Закон состоит из 109 статей, в которых освещены такие неурегулированные российским ветеринарным законодательством вопросы, как например анализ рисков, гарантии должностных лиц, осуществляющий ветеринарный контроль и надзор, количественные и качественные показатели, ветеринарный контроль во время охоты и др. Разделены понятия «государственный ветеринарный контроль» и «государственный ветеринарный надзор», к необходимости разделения которых мы также пришли в своих исследованиях¹⁰. Что касается ветеринарно-

го нормирования, то в Законе даны определения таких понятий, как «количественная оценка риска», «качественная оценка риска», «максимальный предел остатков», «минимальные показатели качества», «надлежащий уровень защиты» и др. В российском ветеринарном законодательстве нормирование значимых в ветеринарном отношении показателей стало более менее оформляться только с введением технических регламентов Таможенного союза. Значения количественных показателей содержатся в подзаконных нормативных актах¹¹. Нельзя сказать, что в вопросах ветеринарного нормирования, и вообще – ветеринарного законодательства у Украины нет проблем, имеются пробелы (в том числе и ненормируемость некоторых показателей), случаи дублирования нормативных актов¹². Но в целом их ветзаконодательство всё-таки находится на более передовом уровне.

Положительным моментом следует признать и (невозможное фактически в России из-за разделения государственных функций и уровней исполнительной власти) концентрацию в ведении одной службы таких предприятий, как биофабрики, зооветснабы, ветсанутильзаводы, коммунальные ветеринарно-санитарные предприятия, позволяющую осуществлять ветеринарные мероприятия централизованно.

Говоря о структуре ветеринарной службы нельзя не сказать и о образованной на Украине ветеринарной милиции. Она хоть и входит в состав МВД, а не Минагрополитики Украины, но создана для оказания практической помощи государственным органам ветеринарной медицины в организации и осуществлении контроля и надзора за выполнением требований, ветеринарно-санитарных мероприятий по профилактике, локализации и ликвидации карантинных болезней животных¹³.

⁸ См. напр.: У Азарова будут контролировать качество продуктов по-европейски // URL: http://economics.lb.ua/state/2012/01/09/131046_u_azarova_budut_kontrolirovat.html

⁹ См.: Про ветеринарну медицину : закон України від 25.06.92 № 2499-ХІІ, редакція від 11.08.2013, підстава 406-18 // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>

¹⁰ См.: Калинин Г.И. Сущность государственного ветеринарного надзора. // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 13: в 2 т. Т.1. – М: ООО «Издательство «Юрист», 2013. 914 с. С.730–733.

¹¹ См. напр.: Про затвердження Обов'язкового мінімального переліку досліджень сировини, продукції тваринного та рослинного походження, комбікормової сировини, комбікормів, вітамінних препаратів та ін., які слід проводити у державних лабораторіях ветмедицини і за результатами яких видається ветсвідоцтво (Ф-2) : Мінагропром України, Держветмедицини; Наказ, Перелік від 03.11.1998 № 16, редакція від 15.10.2004, підстава z1249-04 // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0761-98>

¹² См. напр.: Составляющие продуктов питания // URL: <http://e-news.com.ua/show/255642.html>

¹³ См.: Положення про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів : постанова Кабінету Міністрів України від 02.04.2008 р. № 306, редакція від 18.08.2011, підстава 853-2011-п // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/395-2002-%D0%BF>

Нечто подобное было в России в 90-е годы, но сейчас таких подразделений нет.

Следует сказать несколько слов и о материальном обеспечении ветеринарной службы Украины. Если говорить о качественной составляющей регламентации финансирования, то здесь можно процитировать директора Института проблем глобализации М.Г. Делягина: «Вопросы унификации норм, процедур и стандартов уже решаются в рабочем режиме. Но если европейскую систему бухгалтерского учета в Крыму заменят нашей, при которой налоговый и бухгалтерский учет ведутся параллельно и требуют двойных издержек – это будет ошибкой.»¹⁴ Внедрение более простой системы бухгалтерского и налогового учёта (если она конечно не менее эффективна) безусловно облегчило осуществление государственного управления, в том числе и ветеринарией.

Но есть ещё и количественная сторона материального обеспечения. Согласно отчёту уполномоченных органов государств-членов Таможенного союза, в 2011 г. например, из госбюджета Украины на содержание аппарата государственной ветеринарной службы было затрачено 119,7 млн. гривен, на проведение противозооэпизоотических мероприятий – 102 млн. гривен¹⁵. По курсу 2011 г. (в среднем 1 гривна равна 4 рублям) это составляло всего 886,8 млн. рублей (для страны с населением 70 млн. человек). А например, только в Краснодарском крае (регионе России с населением 5 млн. человек) финансирование ветеринарной службы из краевого бюджета в 2011 г. составило 526,6 млн. рублей¹⁶. И это – без учё-

та федеральной составляющей: финансирования из федерального бюджета деятельности территориальных органов Россельхознадзора, а также – поставки биологических препаратов против особо опасных болезней животных¹⁷. Таким образом, финансирование государственной ветеринарной службы Украины следует признать недостаточным. С учётом того, что в настоящее время казна Украины практически пуста, а львиная доля бюджетных средств тратится на вооружение, наверняка ветеринарная служба не получает и эти объёмы финансирования.

Видимо и этот факт недостаточного финансирования хоть и опосредованно, но всё-таки влияет на то, что, несмотря на модернизацию ветеринарной службы Украины «по европейским лекалам», на предприятиях, за которыми эта служба надзирает, выявляются нарушения, а количество, например, исследований кормов для животных в рамках проведения государственного мониторинга не позволяет гарантировать соблюдение ветеринарно-санитарных требований. Это видно из процитированного выше Предварительного отчёта, составленного уполномоченными органами государств-членов Таможенного союза¹⁸.

Однако, положительный опыт, как мы убедились, в деятельности государственной ветеринарной службы Украины всё-таки есть, и – немалый. Понятно, что сейчас, с возвращением Крыма в состав России, ветеринарная служба будет там строиться по российскому образцу и в полном соответствии с действующим российским законодательством. Но украинский опыт не хотелось бы просто сбросить со счетов. При объединении на территории Крыма российских позитивных моментов в этом вопросе (серьёзное ресурсное обеспечение, умение добиваться поставленных целей (как это показали ряд общероссийских проектов 2013-14 г.г.)) и хорошего украинского опыта (в области законодательства, структуры и европейских научно-практических наработок), на примере ветеринарной службы Крыма можно было бы получить результат, достойный бы затем распространения на всей территории России.

¹⁴ Черных Е. «Михаил Делягин: «Как нам обустроить Крым. А за ним – и всю Россию» // Сайт газеты «Комсомольская правда». 2014 20 марта. URL: <http://msk.kp.ru/daily/26209.4/3093968/>

¹⁵ См.: Предварительный отчёт о проведении уполномоченными органами государств-членов Таможенного союза работы по изучению инспекционной системы ветеринарной службы Украины по обеспечению гарантий безопасности продукции животного происхождения, предназначенной для поставки на территорию государств-членов Таможенного союза, и инспекции украинских предприятий по производству продукции животного происхождения, в том числе перерабатывающих предприятий, заинтересованных в поставках своей продукции на территорию государств-членов Таможенного союза. С. 3-4 // Официальный сайт Россельхознадзора URL: http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/importExport/ukrain/files/report-ukrain_preliminary.pdf

¹⁶ См.: О краевом бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов : закон Краснодарского края от 7 декабря 2010 г. № 2133-КЗ, с изм. от 28 декабря 2011 г. № 2408-КЗ // «Кубанские новости». 2010. 11 дек. ; 2011. 29 дек.

¹⁷ См.: Перечень платных и бесплатных услуг, оказываемых бюджетными организациями и учреждениями государственной ветеринарной службы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации : утв. Минсельхозом РФ 20 января 1992 г. № 2-27-145 // Ветеринарное законодательство: изд. официальное / под ред. В.М. Авилова. М. : Росзоветснабпром, 2000. Т. 1. 551 с.

¹⁸ Там же. С. 12-13, 16-17.

Библиография:

1. Калинин Г.И. Результаты осуществления государственного ветеринарного надзора в форме проверок в Краснодарском крае в 2012 году. // Административное право и практика администрирования (электронный журнал). 2013. №
2. С. 72-80. http://e-notabene.ru/al/article_647.html 2. Калинин Г.И. Полномочия по контролю и надзору за качеством и безопасностью пищевых продуктов животного происхождения. // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 41-45.
3. Калинин Г.И. Сущность государственного ветеринарного надзора. // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 13: в 2 т. Т.1. – М: ООО «Издательство «Юрист», 2013. 914 с. С.730–733.
4. Черных Е. «Михаил Делягин: «Как нам обустроить Крым. А за ним – и всю Россию» // Сайт газеты «Комсомольская правда». 2014 20 марта. URL: <http://msk.kp.ru/daily/26209.4/3093968>
5. Гуляихин В.Н. Правовой менталитет российских граждан // NB: Вопросы права и политики. – 2012. – 4. – С. 108 – 133. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_310.html
6. Сазонова К.Л. Международное право и украинский конфликт: что было, что будет, чем сердце успокоится. // NB: Международное право. – 2014. – 1. – С. 1 – 15. DOI: 10.7256/2306-9899.2014.1.11666. URL: http://www.e-notabene.ru/wl/article_11666.html
7. Беляев В.П. Контрольная и надзорная юридическая деятельность: к вопросу о разграничении понятий // Право и политика. – 2014. – 2. – С. 245 – 251. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.10879.
8. Запорожец А.М. Правовое регулирование производственной деятельности и обеспечение качества продукции в законодательстве Российской Федерации // NB: Экономика, тренды и управление. – 2013. – 4. – С. 16 – 59. DOI: 10.7256/2306-4595.2013.4.1833. URL: http://www.e-notabene.ru/etc/article_1833.html

References (transliterated):

1. Kalinin G.I. Rezul'taty osushchestvleniya gosudarstvennogo veterinarnogo nadzora v forme proverok v Krasnodarskom krae v 2012 godu. // Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya (elektronnyi zhurnal). 2013. №
2. S. 72-80. http://e-notabene.ru/al/article_647.html 2. Kalinin G.I. Polnomochiya po kontrolyu i nadzoru za kachestvom i bezopasnost'yu pishchevykh produktov zhiivotnogo proiskhozhdeniya. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. № 7. S. 41-45.
3. Kalinin G.I. Sushchnost' gosudarstvennogo veterinarnogo nadzora. // Nauchnye trudy. Rossiiskaya akademiya yuridicheskikh nauk. Vypusk 13: v 2 t. T.1. – M: ООО «Izdatel'stvo «Yurist», 2013. 914 s. S.730–733.
4. Chernykh E. «Mikhail Delyagin: «Kak nam obustroit' Krym. A za nim – i vsyu Rossiyu» // Sait gazety «Komsomol'skaya pravda». 2014 20 marta. URL: <http://msk.kp.ru/daily/26209.4/3093968>
5. Gulyaikhin V.N. Pravovoi mentalitet rossiiskikh grazhdan // NB: Voprosy prava i politiki. – 2012. – 4. – S. 108 – 133. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_310.html
6. Sazonova K.L. Mezhdunarodnoe pravo i ukrainskii konflikt: chto bylo, chto budet, chem serdtse uspokoitsya. // NB: Mezhdunarodnoe pravo. – 2014. – 1. – S. 1 – 15. DOI: 10.7256/2306-9899.2014.1.11666. URL: http://www.e-notabene.ru/wl/article_11666.html
7. Belyaev V.P. Kontrol'naya i nadzornaya yuridicheskaya deyatel'nost': k voprosu o razgranichenii ponyatii // Pravo i politika. – 2014. – 2. – S. 245 – 251. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.10879.
8. Zaporozhets A.M. Pravovoe regulirovanie proizvodstvennoi deyatel'nosti i obespechenie kachestva produktsii v zakonodatel'stve Rossiiskoi Federatsii // NB: Ekonomika, trendy i upravlenie. – 2013. – 4. – S. 16 – 59. DOI: 10.7256/2306-4595.2013.4.1833. URL: http://www.e-notabene.ru/etc/article_1833.html