

## **Доклад о применении риск ориентированного подхода в сфере государственного ветеринарного надзора за 1 полугодие 2017 года**

В соответствии с протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 19 октября 2016 года № 8 и протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 1 ноября 2016 года № 2, Россельхознадзор включен в состав участников одноименной приоритетной Программы. Она утверждена протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 года №12. В этой связи Россельхознадзором разработан Ведомственный паспорт реализации проектов по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденный 21 февраля 2017 года.

Паспорт предусматривает реализацию Программы в отношении следующих видов государственного контроля (надзора):

- федеральный государственный ветеринарный надзор;
- федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств в отношении лекарственных средств для ветеринарного применения;
- ветеринарный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и (или) в местах полного таможенного оформления.

### **Ее цели:**

- Снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям (снижение смертности и заболеваемости животных, количества случаев причинения вреда растениям, землям сельскохозяйственного назначения, почвам по контролируемым видам рисков) на 15% от уровня 2015 года к концу 2018 года и на 50% к концу 2025 года при одновременном снижении при осуществлении государственного контроля (надзора) административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, не менее чем на 20% по сравнению с 2016 годом к концу 2018 года и на 50% к концу 2025 года.

- Рост качества администрирования контрольно-надзорных функций, оптимизацию использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов Службы, используемых при осуществлении Установленных видов государственного контроля (надзора) в 2 раза к концу 2025 год.

### **Ожидаемый результат:**

Снижение смертности и заболеваемости животных, количества случаев причинения вреда растениям, землям сельскохозяйственного назначения, почвам по контролируемым видам рисков на 5 %

Снижение уровня административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность – на 10 %

Увеличение доли проверок, проведенных на поднадзорных объектах, отнесенных к высокой категории риска на 10%

Увеличить долю подконтрольных (поднадзорных) объектов, в отношении которых внедрены проверочные листы, содержащие перечень обязательств обязательных требований на 90%

Если для большинства ведомств переход на риск-ориентированную модель стал большой неожиданностью, то Россельхознадзор был готов к этой новости. Более того, еще в 2007 году Служба задалась вопросом оптимизации контрольно-надзорной деятельности.

Конечно же, не обошлось без трудностей.

Первая- отсутствие критериев оценки риска.

В каком случае показан тотальный контроль к подконтрольному объекту, а в каком возможно применять выборочную проверку? Ответить на этот вопрос без тщательного анализа статистики правонарушений невозможно. И, несомненно, без использования федеральных государственных информационных систем, оператором которых является Россельхознадзор (далее - "ФГИС"), мы бы вряд ли справились с поставленной задачей.

Приведу пример.

Допустим, по результатам мониторинга сотрудниками Россельхознадзора были выделены два предприятия: одно с систематическими нарушениями в части микробиологических показателей, другое - с нарушениями в части маркировки.

Разумеется, подход к каждому из этих предприятий должен быть различный, и проверочные листы на них должны составляться с учетом ранее выявленных нарушений.

В сфере ветеринарии, однако, все изначально было сложнее. Во-первых, из-за несовершенства законодательной базы. Россельхознадзор выступил с инициативой создания федерального реестра поднадзорных объектов. В нем, кстати, кроме всего прочего, заложен и риск-ориентированный подход.

До этого система регистрации предприятий, как имущественного комплекса отсутствовала, была система регистрации предприятий, как субъектов хозяйственной деятельности. В чем различие?

Рассмотрим на примере колбасного производства. У аграрного холдинга при всем многообразии площадок (поля, корма, фермы с разными видами животных, убойные пункты) один ИНН. Специалистам работать с такими предприятиями очень сложно. Особенно острой была эта проблема в отношении соблюдения требований Таможенного союза. Включение в наш федеральный реестр автоматически дает разрешение на каждый вид деятельности предприятий. Открываете новое предприятие, заявляете каждый вид деятельности, проходите инспекцию и попадаете в реестр. Процесс быстрый и удобный, на данный момент в реестре Россельхознадзора зарегистрировано 360 тыс. предприятий. Разумеется, все это бесплатно.

Дальнейший надзор контрольно-надзорных органов за этим предприятием осуществляется, как раз на основании риск-ориентированного подхода. На примере колбасного пояса. Боен там нет, следовательно, острая угроза эпизоотическому благополучию района отсутствует. Без перемещения поднадзорных объектов в принципе риск заноса болезней заметно снижается.

И, кстати, высокие риски при перемещении поднадзорных объектов - это именно та причина, по которой электронная сертификация должна распространяться на все виды поднадзорных объектов. Электронная сертификация делает этот процесс абсолютно прозрачным и легко контролируемым, кроме того, это еще и источник информации, позволяющий работать в режиме предупреждения возникновения правонарушений. Если мы видим по электронным сертификатам, что в предприятие мяса привозят мало, а колбасу увозят много, то для нас это тревожный знак. На проверку таких предприятий мы будем выезжать в первую очередь.

Кроме того, если рассматривать работу нашей системы раннего оповещения, то это удобно не только для сотрудников Россельхознадзора, но и для бизнеса. На основании оповещений о нарушениях мы планируем составлять рейтинг предприятий и выкладывать его в публичный доступ. Ранжировать предприятия по цвету: синие - без нарушений, зеленые - с отдельными небольшими проступками, желтые - в целом, неплохие, но за ними стоит следить внимательнее, серые - предприятия, которые только появились на рынке и информация, о которых отсутствует, и красные - злостные нарушители. На основании этого рейтинга контрольно-надзорные мероприятия проводить будет гораздо удобнее. Да и количество недобросовестных производителей уменьшится в разы автоматически - никто просто не захочет с ними работать.

В соответствии с современными требованиями к организации контрольно-надзорной деятельности в 2017 году Управлением в области ветеринарии применяются методы риск-ориентированного подхода к проведению проверок. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности позволило сконцентрировать усилия на объектах чрезвычайно высокого и значительного риска.

В 2017 году проведение проверок осуществляется с риск-ориентированным подходом, при планировании проверок на 2017-2018, исключены из плана проверок предприятия со статусом «микропредприятие», «малое» и «среднее». С 1 января 2016 года по 31 декабря 2018 года Законом № 246-ФЗ вводятся «надзорные каникулы» для субъектов малого предпринимательства.

Анализ контрольно-надзорной деятельности по итогам работы за 1 полугодие 2017 года в сравнении с аналогичным периодом 2016 года показывает, о снижении контрольно-надзорных мероприятий на 17,3%. Это обусловлено результатами риск-ориентированного подхода к планированию контрольно-надзорной деятельности.

Следует отметить что основная деятельность была направлена на исполнение решений Комиссии Правительства Российской Федерации по предупреждению распространения и ликвидации африканской чумы свиней (АЧС) в части проведения проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере выращивания, содержания, убоя свиней, а также производства и реализации мяса свинины и продуктов его переработки. Ухудшение эпизоотической ситуации по африканской чуме свиней на территории России существенно осложняется резким увеличением в 2016 году количества вспышек инфекции, в том числе в ранее благополучных регионах страны.

(Осветить особенности географического положения Калининградской области)

В настоящее время на территории области комплекс мероприятий по предупреждению возникновения и ликвидации заразных и массовых незаразных

болезней животных, проведению лабораторно-диагностических исследований, а также дезинфекции, дезинсекции и дератизации животноводческих объектов осуществляется в полном объеме. В результате проводимых мероприятий сохранен на прежнем уровне основной показатель – заболеваемость по особо опасным инфекционным болезнями сельскохозяйственных животных, который в 2016 году и за прошедший период текущего года составил 0%. Доля заразных болезней животных составляет 0,01% от общего числа заболевших. Высокий уровень данных показателей свидетельствует об эффективности организации и проведения мероприятий по обеспечению эпизоотического благополучия и защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Таким образом, действующая система общих и специальных профилактических мероприятий позволяет снизить риски возникновения и распространения инфекционных заболеваний животных, обеспечив высокий эпизоотический статус региона.

Вступление России во Всемирную торговую организацию потребовало гармонизации многих сфер российского законодательства с нормами международного права, в том числе гармонизации ветеринарного законодательства. В целях устранения правовой неурегулированности российского законодательства в сфере обеспечения реализации главного принципа международных требований и норм к безопасности животноводческой продукции, предусматривающего ветеринарный контроль продовольственного цикла «от стойла – к столу» (от «поля до прилавка»), основанный на прослеживаемости животноводческой продукции на всех этапах ее производства необходимо ускорить принятие норм федерального законодательства, регулирующих учет и идентификацию сельскохозяйственных животных, а также регламентирующих предельную численность, видовой и породный состав животных, допустимый для содержания в личных подсобных хозяйствах граждан, и обязательный порядок предоставления сведений о сельскохозяйственных животных, содержащихся в ЛПХ. Считаем, что создание вышеуказанной правовой базы позволит поднять на качественно новый уровень возможность обеспечения эпизоотического благополучия территории Российской Федерации.

#### **Риск-ориентированный подход в молочной промышленности.**

Осуществлялись контрольно-надзорные мероприятия и в отношении предприятий, осуществляющих производство и оборот молока и молочной продукции.

Из всех исследованных проб молока и молочной продукции в 2017 году 22,7% не соответствовали предъявляемым требованиям по жирно-кислотному составу.

В ходе лабораторного мониторинга были определены критические точки контроля. Так выявление антибиотиков в готовой продукции и сыром молоке на предприятиях региона свидетельствует о недостаточном контроле за применением лекарственных средств и контроле за выводом лекарственных средств из организма. Об этом свидетельствует как неоднократность обнаружения и сезонная привязка (период массовых отелов и последующей лактации животных). Управлением направлено обращение в Министерство сельского хозяйства Калининградской

области для принятия мер реагирования и выработки стратегии локализации указанных рисков.

Производителям продукции были выданы предписания о принятии соответствующих мер. По предприятиям, производящим масло сливочное не соответствующее требованиям безопасности, направлены пакеты документов в Федеральную службу по аккредитации на приостановление действия деклараций, действие 6 деклараций прекращено.

#### **Освещение деятельности Управления .**

В течение 2017 года планируется опубликование на официальном сайте перечней типовых нарушений обязательных требований по видам проверяемых предприятий (видам контролируемой деятельности). Такие типовые нарушения предусматривается классифицировать (дифференцировать) по степени риска причинения вреда вследствие нарушений обязательных требований и тяжести последствий таких нарушений, что позволит сделать более прозрачным принятие решений, связанных с применением санкций за нарушение обязательных требований. Реализация этого мероприятия станет важной предпосылкой для актуализации обязательных требований и применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности.

Предусматривается также в соответствии со статьёй 8.2 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» вынесение предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, что позволит, с одной стороны, расширить профилактический инструментарий контрольно-надзорных органов, а с другой стороны, снизить издержки как контрольно-надзорных органов, так и подконтрольных субъектов.

#### **Регионализация:**

В соответствии с Приказом Минсельхоза России от 14.12.2015 № 635 "Об утверждении ветеринарных правил проведения регионализации территории Российской Федерации" Россельхознадзором проводится регионализации территории региона.

Одним из условий проведения регионализации является анализ результатов мониторинга эпизоотического состояния территории региона, который осуществляется в рамках выполнения требований соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС) Всемирной торговой организации при вступлении России в ВТО, а также в целях предупреждения, локализации и ликвидации эпизоотии на территории Российской Федерации, в том числе осуществления контроля за распространением заразных, в том числе особо опасных болезней животных.

Регионализация Калининградской области позволит в будущем успешно противостоять рискам, связанным как с проведением мероприятий по контролю (поэтапность оздоровления территории, гарантии безопасности в условиях природного очага), так и в торговле (сохранение и расширение доступа к рынку, особенно в ситуации, когда поставки с территории всей страны невозможны из-за

наличия болезней, повышение инвестиционной привлекательности региона и так далее).

### **Необходимость актуализации НПД в свете применения риск-ориентированного подхода.**

Так, например, 10.01.2017 г. вступили в силу новые Ветеринарные правила оформления ветеринарных сопроводительных документов (утверждены Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 27.12.2016 г. №589).

Ветеринарные сопроводительные документы обеспечивают ветеринарно-санитарную безопасность подконтрольной продукции и животных, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), подтверждают эпизоотическое благополучие территории, места производства подконтрольных товаров по заразным болезням животных, в том числе болезням, общим для человека и животных, и обеспечивают прослеживаемость подконтрольных товаров при их производстве, перемещении и переходе права собственности на них и устанавливают.

Согласно вышеназванным правилам, оформление ветеринарных сопроводительных документов осуществляется при: производстве партии подконтрольного товара; перемещении (перевозке) подконтрольного товара; переходе права собственности на подконтрольный товар (за исключением передачи (реализации) подконтрольного товара покупателю для личного или иного потребления, не связанного с предпринимательской деятельностью).

С 31.03.2017 г. вступили в силу Ветеринарные правила содержания крупного рогатого скота в целях его воспроизводства, выращивания и реализации (утверждены Приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 13.12.2016 г. №551).

Правила устанавливают требования к условиям содержания крупного рогатого скота в целях воспроизводства, выращивания, реализации, а также требования к осуществлению мероприятий по карантинированию крупного рогатого скота, обязательным профилактическим мероприятиям и диагностическим исследованиям крупного рогатого скота в крестьянских (фермерских) хозяйствах, индивидуальными предпринимателями, организациями и учреждениями, содержащими до 500 голов КРС включительно, а также организациями, содержащими более 500 голов КРС.

В документе прописаны определенные условия для строительства и размещения предприятий КРС, возможности благоустройства фермы и порядок ввода животных. Размеры санитарно-защитной зоны, отделяющей предприятие от ближайшего жилого района. Кроме того, Правилами установлено, что при содержании КРС в хозяйствах совместно с другими видами животных (овцы, козы, свиньи) здание, в котором содержатся животные, делится на изолированные помещения для каждого вида животных. В хозяйствах не допускается содержание и выпас КРС на территориях бывших и действующих полигонов твердых бытовых отходов, скотомогильников, предприятий по обработке кожевенного сырья, очистных сооружений.

Правила определяют комплекс хозяйственных, ветеринарно-санитарных и специальных ветеринарных мероприятий, обеспечивающих сохранение здоровья животных, выпуск полноценных и безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиту населения от болезней, общих для человека и животных.

Ветеринарно-санитарные требования, изложенные в Правилах, обязательны для исполнения на территории Российской Федерации.

С 01.09.2017 г. вступит в силу Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности рыбы и рыбной продукции» (ТР ЕАЭС 040/2016).

Кроме того, в настоящее время на различных этапах согласования и обсуждения находится ряд проектов нормативно-правовых актов, таких как:

- Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности мяса птицы и продукции ее переработки»;

- Ветеринарные правила определения зоосанитарного статуса для животноводческих хозяйств, предприятий (комплексов), а также организаций, осуществляющих убой крупного рогатого скота, переработку и хранение продукции животноводства;

- Правила в области ветеринарии по проведению ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и других продуктов убоя;

- Ветеринарные правила перемещения (перевозки) живых свиней и кормов для них.

## **2. Нормативные правовые акты, регламентирующие порядок исполнения функций по государственному контролю (надзору) в сфере федерального государственного надзора за обращением лекарственных средств в отношении лекарственных средств для ветеринарного применения:**

- Федеральный закон Российской Федерации от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»;

- Федеральный закон Российской Федерации от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

- Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;

- Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

- Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

- Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

- Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая);

- постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1043 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в сфере обращения лекарственных средств»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 1081 «О лицензировании фармацевтической деятельности»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2012г. № 686 «Об утверждении Положения о лицензировании производства лекарственных средств»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012г. № 467 «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г. № 826 «Об утверждении типовой формы лицензии»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004г. № 201 «Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;
- распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013г. № 1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных»;
- приказ Минсельхоза России от 1 марта 2016г. № 80 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по предоставлению государственной услуги по лицензированию фармацевтической деятельности, осуществляемой в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения» (зарегистрирован в Минюсте России 24 мая 2016 г., регистрационный № 42231);
- приказ Минсельхоза России от 13 сентября 2010 г. № 312 «Об утверждении перечня государственных услуг, оказываемых Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору физическим и (или) юридическим лицам»;
- приказ Минсельхоза России от 4 октября 2012 г. № 527 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (зарегистрирован в Минюсте России 8 февраля 2013г., регистрационный № 26921);
- приказ Минсельхоза России от 15 апреля 2015 г. № 145 «Об утверждении Правил хранения лекарственных средств для ветеринарного применения» (зарегистрирован в Минюсте России 5 мая 2015г., регистрационный № 37117)
- приказ Минсельхоза России от 26 марта 2013г. № 149 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения» (зарегистрирован в Минюсте России 16 октября 2013 г., регистрационный № 30201);



- приказ Россельхознадзора от 19 апреля 2012г. №1 91 «О лицензировании фармацевтической деятельности»;

- приказ Россельхознадзора от 2 мая 2012 г. № 220 «О перечне должностных лиц Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальных управлений, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» (зарегистрирован Минюстом России 4 июня 2012 г., регистрационный № 24449).