

§1 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

Г.И. Калинин

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ ВЕТЕРИНАРИИ

В последние два десятилетия перед Российской Федерацией остро встала проблема организации противодействия террористической угрозе в различных её проявлениях. В связи с этим, Правительством РФ в 2008 г. издано постановление, которым определены пределы компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство, в области противодействия терроризму¹. В соответствии с п. 4 данного Постановления Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) осуществляет надзор за физической защитой источников особо опасных организмов (научно-исследовательские и диагностические ветеринарные лаборатории, скотомогильники, места эндемической циркуляции).

Однако с практической реализации данного полномочия у Россельхознадзора и его территориальных управлений возникли проблемы. Само Постановление Правительства РФ № 333 не содержало в себе механизма осуществления такого вида надзора, соответствующий порядок (регламент) не принят и до сих пор, никаких разъяснений от Россельхознадзора в территориальные управления по этому вопросу на момент принятия Постановления не поступало.

Тем не менее, тема противодействия терроризму настолько серьёзна, что не могла не привлечь внима-

ние органов прокуратуры. Так Управление Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея дважды получало представления об устранении нарушений действующего законодательства, касающиеся ненадлежащего осуществления данных полномочий: в 2010 г. — от прокуратуры Краснодарского края², а в 2011 г. — от Генеральной прокуратуры РФ³ (в соответствии с п. 11 Порядка формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей⁴, прокурорский надзор за рядом аспектов деятельности межрегиональных (окружных) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, наделенных контрольными функциями, осуществляют управления Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах).

Территориальные управления Россельхознадзора вынуждены были самостоятельно решать эту задачу и разрабатывать методику надзора за указанными объектами.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 4 мая 2008 г. № 333 “О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, в области противодействия терроризму” (в ред. Постановления Правительства РФ от 4 февраля 2011 г. № 48) // СЗ РФ. 2008. 12 мая. № 19. ст. 2172; СЗ РФ. 2011. 14 февраля. № 7. ст. 979.

² См.: Представление Прокуратуры Краснодарского края от 26.05.2010 № 27-6-2010 об устранении нарушений законодательства о противодействии терроризму // Официальный сайт прокуратуры Краснодарского края.: <http://www.prokuratura-krasnodar.ru>.

³ См.: Представление Генеральной прокуратуры РФ от 01.03.2011 № 41/7-5-1 об устранении нарушений федерального законодательства // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ: <http://genproc.gov.ru/>

⁴ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 11 августа 2010 г. № 313 “О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей” (с изм. от 28.11.2012). // Журнал “Законность”. 2010. № 11; изменения официально не опубликованы.

Во-первых, поскольку иное не определено, надзор за организациями, осуществляющими работу с особо опасными микроорганизмами может осуществляться только в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ⁵, т.е. в плановом порядке — не чаще одного раза в три, а фактически — в четыре года, поскольку для включения объекта в план проверок необходимо, чтобы три года с момента его последней проверки уже истекли. Для таких опасных объектов, которые могут подвергнуться террористической атаке, осуществление контроля и надзора за ними раз в четыре года — явно недостаточно.

Во-вторых, было неясно, что следует понимать под особо опасными организмами. Ветеринарный Перечень карантинных и особо опасных болезней животных⁶ был отменён⁷. В настоящее время действует Сводный перечень опасных и карантинных болезней животных государств — членов Таможенного союза⁸ (без всякой приставки «особо»). Выход был найден в медицинском законодательстве, хотя для ветеринарной отрасли это не совсем правильно. При анализе санитарно-эпидемиологических правил СП 1.3.1285-03 «Безопасность работы с микроорганизмами I-II групп патогенности (опасности)»⁹ можно сделать косвенный вывод о том, что они фактически отождествляют воз-

будителей особо опасных инфекций и микроорганизмы I-II групп патогенности, хотя прямого упоминания об этом нет.

И наконец, в-третьих, совершенно непонятно было, что именно, соблюдение положений каких нормативно-правовых актов следует проверять при осуществлении надзора за особо опасными в ветеринарном отношении объектов, что следует понимать под термином «физическая защита» таких объектов.

В ветеринарном законодательстве понятие «физическая защита», а также её критерии применительно к объектам ветеринарного надзора отсутствуют. Россельхознадзор в своём разъяснении¹⁰ предложил в данном случае использовать ГОСТ Р 52551 «Системы охраны и безопасности. Термины и определения»¹¹, этот стандарт содержит только общее определение термина «инженерные средства физической защиты» (средства физической защиты инженерные — технические средства (преграды, барьеры, инженерные конструкции), препятствующие своими физическими свойствами несанкционированному проникновению на объект и/или в охраняемую зону (на часть территории, в здание, строение, сооружение, помещение)), но — не применительно к поднадзорным Россельхознадзору объектам. В стандарте отсутствуют и количественно-качественные критерии определения достаточности средств физической защиты, а также — методы контроля и надзора за её осуществлением.

Поэтому в данном случае сотрудникам территориальных управлений Россельхознадзора при проверках ветеринарных лабораторий пришлось в очередной раз идти по пути метода проб и ошибок. При осуществлении надзора были применены уже упомянутые **Санитарно-эпидемиологическими правилами** СП 1.3.1285-03 «Безопасность работы с микроорганизмами I-II групп патогенности (опасности)», что не совсем правильно, поскольку надзор за выполнением санитарных правил должен осуществлять не государственная ветеринарная служба, а Роспотребнадзор. Однако этот документ

⁵ См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в редакции Федерального закона от 12 ноября 2012 г. № 191-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. 29 декабря. № 52 (ч. 1). ст. 6249; «Российская газета». 2012. 14 ноября. № 262.

⁶ См.: Приказ Минсельхоза РФ от 17 мая 2005 г. № 81 «Об утверждении Перечня карантинных и особо опасных болезней животных» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. 6 июня. № 23 (утратил силу).

⁷ См.: Приказ Минсельхоза РФ от 9 марта 2011 г. № 62 «Об утверждении Перечня заразных и иных болезней животных» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». 2011. 11 июля. № 28.

⁸ Решение Комиссии Таможенного союза от 18 ноября 2010 г. № 455 «О проектах документов в сфере применения ветеринарных мер Таможенного союза» // Текст решения опубликован на сайте Комиссии Таможенного союза в Internet (<http://www.tsouz.ru>). 2010. 22 ноября.

⁹ См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 15 апреля 2003 г. № 42 «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил СП 1.3.1285-03» (в ред. Постановления Главного государственного санитарного врача от 12 мая 2010 г. № 55) // «Российская газета». 2003. 20 июня. № 119/1 (специальный выпуск); Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. 26 июля. N 30.

¹⁰ См.: Письмо Россельхознадзора от 22 июня 2010 г. № ФС-НВ-2/7438. // Сайт Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея: <http://www.rsn.krasnodar.ru>.

¹¹ См.: Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52551-2006 «Системы охраны и безопасности. Термины и определения» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 6 июня 2006 г. № 106-ст) // Официальное издание Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. М.: Стандартинформ, 2006.

содержит хоть какие-то указания на средства охраны и защиты лабораторий, например п. 2.3.14 — о решётках на окна цокольного и первого этажей, плотно закрываемых запираемых дверях «заразной» зоны лаборатории и т.д. Возможность использования сотрудниками Россельхознадзора данных Санитарных правил при осуществлении надзора за ветеринарными лабораториями (в т.ч. и за их физической защитой) впоследствии подтвердилось судебной практикой на самом высоком уровне¹², т.е. в данном случае судебным органам опять пришлось взять на себя недоосуществлённые регулирующие функции органов законодательной и (прежде всего) исполнительной власти. Следует сказать, что нарушения при проверках ветеринарных лабораторий органами Россельхознадзора выявлялись неоднократно¹³.

Такой подход к настолько серьёзному вопросу, как антитеррористическая деятельность со стороны центральных органов государственного управления ветеринарией совершенно недопустим. Для улучшения ситуации в данной области с точки зрения нормативно-правового регулирования и управления необходимо ввести в Закон РФ «О ветеринарии»¹⁴ такие понятия, как «особо опасная болезнь» и «физическая защита особо опасных в ветеринарном отношении объектов», возможно — расширить перечень таких объектов, поскольку среди объектов государственного ветеринарного надзора имеются и другие источники потенциальной опасности. Следует принять административный регламент о порядке осуществления данного вида надзора. При этом данный порядок должен быть жёстче, а периодичность — чаще, нежели те, что прописаны в Федеральном законе № 294-ФЗ.

Библиографический список:

1. Постановление Правительства РФ от 4 мая 2008 г. № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму» (в ред. Постановления Правительства РФ от 4 февраля 2011 г. № 48) // СЗ РФ. 2008. 12 мая. № 19. Ст. 2172; СЗ РФ. 2011. 14 февраля. — № 7. — Ст. 979.
2. Представление Прокуратуры Краснодарского края от 26.05.2010 № 27-6-2010 об устранении нарушений законодательства о противодействии терроризму. // Официальный сайт прокуратуры Краснодарского края: <http://www.prokuratura-krasnodar.ru>.
3. Представление Генеральной прокуратуры РФ от 01.03.2011 № 41/7-5-1 об устранении нарушений федерального законодательства // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ: <http://genproc.gov.ru/>
4. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 11 августа 2010 г. № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (с изм. от 28.11.2012) // Журнал «Законность». 2010. № 11; изменения официально не опубликованы.
5. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в редакции Федерального закона от 12 ноября 2012 г. № 191-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. 29 декабря. № 52 (ч. I). Ст. 6249; «Российская газета». 2012. 14 ноября. — № 262.
6. Приказ Минсельхоза РФ от 17 мая 2005 г. № 81 «Об утверждении Перечня карантинных и особо опасных болезней животных» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. 6 июня. № 23 (утратил силу).

¹² См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 31 августа 2011 г. № ВАС-10778/11 «Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» (Заявитель — Государственное учреждение Краснодарского края «Управление ветеринарии города Новороссийска», административный орган — Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Краснодарскому краю и Республике Адыгея) // СПС «Гарант Эксперт 2010» (документ не опубликован).

¹³ См. напр.: Калинин Г.И. Результаты осуществления государственного ветеринарного надзора в форме проверок в Краснодарском крае в 2012 г. // *НБ: Административное право и практика администрирования*. — 2013. — №2. — С. 72-80 // URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_647.html.

¹⁴ См.: Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (в редакции Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ) // *Ведомости СНД и ВС РФ*. 1993. 17 июня. № 24. — Ст. 857; СЗ РФ. 2011. 25 июля. — № 30 (ч. I). — Ст. 4590.

7. Приказ Минсельхоза РФ от 9 марта 2011 г. № 62 «Об утверждении Перечня заразных и иных болезней животных» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». — 2011. — 11 июля. — № 28.
8. Решение Комиссии Таможенного союза от 18 ноября 2010 г. № 455 «О проектах документов в сфере применения ветеринарных мер Таможенного союза» // Текст решения опубликован на сайте Комиссии Таможенного союза в Internet (<http://www.tsouz.ru>). — 2010. — 22 ноября.
9. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 15 апреля 2003 г. № 42 «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил СП 1.3.1285-03» (в ред. Постановления Главного государственного санитарного врача от 12 мая 2010 г. № 55) / «Российская газета». 2003. 20 июня. № 119/1 (специальный выпуск); Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2010. — 26 июля. — № 30.
10. Письмо Россельхознадзора от 22 июня 2010 г. № ФС-НВ-2/7438 // Сайт Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея.: <http://www.rsn.krasnodar.ru>
11. Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52551-2006 «Системы охраны и безопасности. Термины и определения» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 6 июня 2006 г. № 106-ст) // Официальное издание Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. — М.: Стандартинформ, 2006.
12. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 31 августа 2011 г. № ВАС-10778/11 «Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» (Заявитель — Государственное учреждение Краснодарского края «Управление ветеринарии города Новороссийска», административный орган-Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Краснодарскому краю и Республике Адыгея) // СПС «Гарант Эксперт 2010» (документ не опубликован).
13. Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (в редакции Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. 17 июня. № 24. Ст. 857; СЗ РФ. 2011. 25 июля. № 30 (ч. I). Ст. 4590.
14. Калинин Г.И. Результаты осуществления государственного ветеринарного надзора в форме проверок в Краснодарском крае в 2012 г. // НВ: Административное право и практика администрирования. — 2013. — № 2. — С. 72-80 // URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_647.html

References (transliteration):

1. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 4 maya 2008 g. № 333 «O kompetencii federal'nyh organov ispolnitel'noi vlasti, rukovodstvo deyatel'nost'yu kotoryh osushchestvlyayet Pravitel'stvo Rossiiskoi Federacii, v oblasti protivodeistviya terrorizmu" (v red. Postanovleniya Pravitel'stva RF ot 4 fevralya 2011 g. № 48) // SZ RF. 2008. 12 maya. № 19. St. 2172; SZ RF. 2011. 14 fevralya. — № 7. — St. 979.
2. Predstavlenie Prokuratury Krasnodarskogo kraya ot 26.05.2010 № 27-6-2010 ob ustranении narushenii zakonodatel'stva o protivodeistvii terrorizmu // Oficial'nyi sait prokuratury Krasnodarskogo kraya: <http://www.prokuratura-krasnodar.ru>.
3. Predstavlenie General'noi prokuratury RF ot 01.03.2011 № 41/7-5-1 ob ustranении narushenii federal'nogo zakonodatel'stva // Oficial'nyi sait General'noi prokuratury RF: <http://genproc.gov.ru/>
4. Prikaz General'noi prokuratury RF ot 11 avgusta 2010 g. № 313 «O poryadke formirovaniya organami prokuratury ezhegodnogo svodnogo plana provedeniya planovyh proverok yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelei» (s izm. ot 28.11.2012) // Zhurnal «Zakonnost'». 2010. № 11; izmeneniya oficial'no ne opublikovany.
5. Federal'nyi zakon ot 26 dekabrya 2008 g. № 294-FZ «O zashite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» (v redakcii Federal'nogo zakona ot 12 noyabrya 2012 g. № 191-FZ) // SZ RF. 2008. 29 dekabrya. № 52 (ch. I). St. 6249; «Rossiiskaya gazeta». 2012. 14 noyabrya. № 262.
6. Prikaz Minsel'hoza RF ot 17 maya 2005 g. № 81 «Ob utverzhdenii Perechnya karantinnyh i osobo opasnyh boleznei zhivotnyh» // Byulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noi vlasti. 2005. 6 iyunya. — № 23 (utratil silu).
7. Prikaz Minsel'hoza RF ot 9 marta 2011 g. № 62 «Ob utverzhdenii Perechnya zaraznyh i inyh boleznei zhivotnyh» // «Byulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noi vlasti». 2011. 11 iyulya. № 28.

8. Reshenie Komissii Tamozhennogo soyuza ot 18 noyabrya 2010 g. № 455 «O proektakh dokumentov v sfere primeniya veterinarnykh mer Tamozhennogo soyuza» // Tekst resheniya opublikovan na saite Komissii Tamozhennogo soyuza v Internet (<http://www.tsouz.ru>). 2010. 22 noyabrya.
9. Postanovlenie Glavnogo gosudarstvennogo sanitarnogo vracha RF ot 15 aprelya 2003 g. № 42 «O vvedenii v deistvie sanitarno-epidemiologicheskikh pravil SP 1.3.1285-03» (v red. Postanovleniya Glavnogo gossanvracha ot 12 maya 2010 g. № 55) / «Rossiiskaya gazeta». 2003. 20 iyunya. № 119/1 (special'nyi vypusk); Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti. 2010. 26 iyulya. № 30.
10. Pis'mo Rossel'hoznadzora ot 22 iyunya 2010 g. № FS-NV-2/7438 // Sait Upravleniya Rossel'hoznadzora po Krasnodarskomu krayu i Respublike Adygeya: <http://www.rsn.krasnodar.ru>
11. Nacional'nyi standart RF GOST R 52551-2006 "Sistemy ohrany i bezopasnosti. Terminy i opredeleniya" (utv. prikazom Federal'nogo agentstva po tehničeskomu regulirovaniyu i metrologii ot 6 iyunya 2006 g. № 106-st) // Oficial'noe izdanie Federal'nogo agentstva po tehničeskomu regulirovaniyu i metrologii. — M.: Standartinform, 2006.
12. Opredelenie Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 31 avgusta 2011 g. № VAS-10778/11 "Ob otkaze v peredache dela v Prezidium Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiiskoi Federacii" (Zayavitel' — Gosudarstvennoe uchrezhdenie Krasnodarskogo kraya "Upravlenie veterinarii goroda Novorossiiska", administrativnyi organ-Upravleniya Federal'noi sluzhby po veterinarnomu i fitosanitarnomu nadzoru po Krasnodarskomu krayu i Respublike Adygeya) // SPS "Garant Ekspert 2010" (dokument ne opublikovan).
13. Zakon RF ot 14 maya 1993 g. № 4979-1 «O veterinarii» (v redakcii Federal'nogo zakona ot 18 iyulya 2011 g. № 242-FZ) // Vedomosti SND i VS RF. 1993. 17 iyunya. № 24. St. 857; SZ RF. 2011. 25 iyulya. № 30 (ch. I). St. 4590.
14. Kalinin G.I. Rezul'taty osushhestvleniya gosudarstvennogo veterinarnogo nadzora v forme proverok v Krasnodarskom krae v 2012 g. // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. — 2013. — № 2. — С. 72-80 // URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_647.html