

Г.И. Калинин

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ЗА НАРУШЕНИЕ ВЕТЕРИНАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В КРАСНОДАРСКОМ КРАЕ И РЕСПУБЛИКИ АДЫГЕЯ

Если рассматривать такую область, как ветеринария, то например Управлением Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея применение такого административного наказания, как административное приостановление деятельности, инициировалось: в 2008 г. — 5 раз, в 2009 г. — 3, в 2010 г. — ни разу, в 2011 — 10 раз. Это немного, учитывая то, что количество проверок, проводимых Управлением исчисляется тысячами, а количество нарушений, выявляемых в этой сфере — сотнями. Так, в 2011 г. Управлением было проведено 2094 проверки в области ветеринарного надзора, в ходе этих проверок выявлено 953 случая нарушения ветеринарного законодательства¹.

Такое небольшое количество административных приостановлений деятельности объясняется тем, что применение этого наказания инициируется как мера исключительная, в случае неоднократного выявления фактов неисполнения ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений. При этом выявляемые нарушения должны быть весьма существенными и, безусловно, могут повлечь наступление таких тяжких последствий (исходя из текста ч. 1 ст. 3.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Возникновение эпизоотий (а в случаях, связанных с заболеваниями, общими для человека и животных — возникновение эпидемий, угрозы жизни или здоровью людей), наступления техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды (в ветеринарии видимо следует говорить о чрезвычайных ситуациях смешанного,

природно-техногенного характера, что необходимо отразить в тексте данной статьи).

Существенным пробелом в КоАП является то, что данный вид наказания хотя по сути своей и направлено на устранение допускаемых нарушений в течение приостановления деятельности, однако формально назначение и истечение срока административного приостановления деятельности никак не связано с самими фактами устранения нарушений, кроме случая досрочного прекращения исполнения этого наказания, описанного в ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ. Кроме того, хотя по истечении срока административного приостановления деятельности, должностное лицо, ранее составившее протокол об административном правонарушении по данным нарушениям, хоть и, согласно ч. 3 ст. 32.12, проверяет устранение обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности, а также дает заключение в письменной форме с указанием фактов, свидетельствующих об устранении или о неустранении лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридическим лицом обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде приостановления деятельности; однако данное заключение не является обязательным для судьи, назначившем наказание, и оценивается по общим правилам оценки доказательств при производстве по делам об административных правонарушениях. Кроме того, на практике суды осуществляют контроль за исполнением ими вынесенных постановлений по делам об административных правонарушениях крайне неудовлетворительно (это признал и заместитель председателя Краснодарского краевого суда в ответе Управлению на соответствующий запрос по возникшей проблеме контроля исполнения

¹ Здесь и далее, касательно статистики работы Управления см.: Итоги работы Управления. // Сайт Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея: <http://rsn.krasnodar.ru/content/section/76/>

судебных постановлений по делам об административных правонарушениях, соответствующая информация от 27.01.2011 № 12.АК-36/2010 направлена председателям районных (городских) судов края с рекомендацией обсудить её на оперативных совещаниях судей²).

В связи с этим, должностными лицами Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея после вынесения судом постановления по делу об административном правонарушении, выдается предписание об устранении нарушений в области ветеринарии. Срок контроля выполнения предписания увязывается со сроком административного приостановления деятельности. В случае неисполнения данного предписания выдаётся повторное предписание, а материалы снова направляются в суд, и так — до полного устранения нарушений. Например, 20 сентября 2011 г. Ейский районный суд подвергнул индивидуального предпринимателя Я. за нарушения в области ветеринарии наказанию в виде административного приостановления деятельности сроком на 30 суток. В ходе проведённой проверки ранее выданного предписания должностными лицами Ейского межрайонного отдела ветеринарного и фитосанитарного надзора Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея было выявлено, что нарушения не были устранены. Тот же суд 22 ноября 2011 г. приостановил деятельность предпринимателя, но уже на 60 суток.

Из всех этих дел об административных правонарушениях одно было возбуждено и рассмотрено по фактам нарушений на птицеводческой ферме (несоблюдение режима предприятия закрытого типа, в нарушение п. 2.2 соответствующих Ветеринарных правил³; ООО «А.», 2008 год, Ейский район), два — в отношении боен (нарушение большинства пунктов Санитарных правил для предприятий мясной промышленности, утверждённых Главным государственным санитарным врачом СССР 27 марта 1985 г. № 3238-85⁴; а также п. 2.1.1 (отсутствие мест для ве-

теринарного осмотра туш и органов) Правил ветеринарного осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов, утвержденных Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР, по согласованию с главным санитарно-эпидемиологическим управлением Министерства здравоохранения СССР 27 декабря 1983 г. с изменениями и дополнениями от 17 июня 1988 г.⁵) (индивидуальные предприниматели на территории г. Майкопа Республики Адыгея).

Подавляющая же масса дел касается нарушений на свиноводческих предприятиях (ЗАО «Р.» и КФХ «Р.» Майкопского района, ООО «А.» Гиагинского района Республики Адыгея; ОАО «В.» Новопокровского района, ИП Я. Ейского района, ряд свиноводческих ферм Щербиновского, Староминского, Павловского районов Краснодарского края, г. Краснодара).

Легко видеть, что и основная масса случаев применения этой меры приходится на 2011 г., год, когда в Краснодарском крае до предела обострилась ситуация по особо опасному заболеванию — африканской чуме свиней (впервые на территории края болезнь зарегистрирована в 2009 г. в городе Сочи⁶, а массовые вспышки начались в конце 2010 г.⁷).

На свиноводческих фермах допускались нарушения так называемого ветеринарно-санитарного режима, требования к которому даны в главе 3 Ветеринарно-санитарных правил для специализированных свиноводческих предприятий, утверждены Главным управлением ветеринарии с Государственной ветеринарной инспекцией Госагропрома СССР 4 ноября 1986 г.,⁸ а именно: отсутствие ограждения фермы по периметру, возможность прохода посторонних лиц и проезда постороннего транспорта (нарушения режима предприятия закрытого типа); отсутствие въездного дезбарьера, либо его несоответствие нормам

⁵ Сборник правил ветеринарно-санитарной экспертизы продуктов животноводства и растениеводства. Вып. № 2. — М., 2000. — С. 3.

⁶ См.: Постановление Главы муниципального образования г. Сочи от 17 декабря 2009 г. № 482 «Об организации мероприятий по профилактике и недопущению распространения африканской чумы свиней на территории города Сочи» / Новости Сочи. — 2009. — 25 декабря.

⁷ См.: Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 23 марта 2010 г. № 183 «О мерах по ликвидации и недопущению распространения заболевания африканской чумы свиней в Краснодарском крае» / Кубанские новости. — 2010. — 6 апреля.

⁸ Информационная база в области ветеринарного права «Помощник» (документ не опубликован).

² См.: Письмо Краснодарского краевого суда от 27 января 2011 г. № 12.АК-37/2010 о проблемах взаимодействия с судами края // Сайт Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея: <http://tsn.krasnodar.ru/>.

³ См.: Приказ Минсельхоза РФ от 3 апреля 2006 г. № 104 «Об утверждении Ветеринарных правил содержания птиц на птицеводческих предприятиях закрытого типа (птицефабриках)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2006. — № 19.

⁴ Сборник важнейших материалов по санитарным и противоэпидемическим вопросам Информационно-издательский центр Госкомэпиднадзора РФ. — М., 1992. Т. IV.

технологического проектирования⁹ или его нефункционирование; отсутствие или нарушения в работе санпропускника, необеспеченность персонала спецодеждой полностью или необходимым количеством сменных комплектов, отсутствие централизованной стирки спецодежды; наличие на территории ферм безнадзорных животных, не подвергнутых вакцинации против бешенства и дегельминтизации, отсутствие специализированного внутрифермского транспорта и др.

Все вышеуказанные нарушения легко могли стать причиной как заноса заразного заболевания на территорию указанных ферм, так и, в случае возникновения на них эпизоотий — их разноса на окружающей территории. Поэтому административное приостановление деятельности в данном случае можно рассматривать как пресекающую, так и единственно возможной профилактической мерой, применяемой при систематическом неустранении нарушений.

В связи с тем, что практически половина проверок свиноводческих предприятий Краснодарского края в 2011 и начале 2012 гг. проводится органами прокуратуры или по их требованию (хотя и инициируется по информации Управления) Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея, прокурорами также применяется приостановление деятельности предприятий (за этот период — более 10 раз), однако — не в порядке, предусмотренном КоАП РФ (прокуроры не имеют полномочий по передаче возбужденных ими административных дел в суды, только — в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях), а в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ (иск в защиту интересов неопределённого круга лиц). При этом, сам вопрос о необходимости применения приостановления деятельности ставят сотрудники Управления Россельхознадзора, как привлечённые специалисты. В справке о проведённой проверке, направляемой прокурору, они делают заключение наличия события административного правонарушения в действиях юридического лица, должностного лица (индивидуального предпринимателя), о возможных последствиях выявленных нарушений (распространение эпидемий и эпизоотий, причинение вреда

⁹ См.: Нормы технологического проектирования НТП-АПК 1.10.07.001-02 «Нормы технологического проектирования ветеринарных объектов для животноводческих, звероводческих, птицеводческих предприятий и крестьянских хозяйств» / Утв. Минсельхозом РФ 27 декабря 2002 г. // СПС «Гарант Эксперт 2010» (документ не опубликован).

здоровью людей, животных, окружающей среде) и о необходимости приостановления деятельности предприятия до устранения нарушений (в данном случае суды уже не ограничены сроком в 90 суток, установленным КоАП РФ).

Каковы же особенности применения административного приостановления деятельности предприятий, осуществляющих производство и оборот продуктов животного происхождения. Причём интересует даже не сам процесс, он более-менее расписан в КоАП РФ, а его практическая реализация с учётом специфики предприятий применительно к технологическим процессам, а также обеспечение соблюдения при этом ветеринарного законодательства.

Что касается боен, то на них в принципе можно на определённое время повесить замок. Хотя и там необходимо провести ряд заключительных процедур, например — уборку, мойку и дезинфекцию помещений и оборудования¹⁰. А как быть со свинофермами, на которых содержатся живые животные.

Предложения некоторых районных прокуроров по убою всего поголовья фермы, на которой приостанавливается деятельность, было признано неприемлемым, правовой базы для этого нет, а отчуждение животных вообще должно производиться по особой процедуре¹¹ и — уже в случае возникновения заболевания¹² (хотя например Староминский районный суд в своём постановлении в отношении ООО «А.»¹³ не

¹⁰ См.: Инструкция по мойке и профилактической дезинфекции на предприятиях мясной и птицеперерабатывающей промышленности. Утверждена Минмясомолпромом СССР от 16 января 1976 г. по согласованию с Минздравом СССР 24 декабря 1975 г. Разработана в развитие санитарных правил для предприятий мясной и птицеперерабатывающей промышленности, утвержденных Минмясомолпромом СССР и Главным санитарно-эпидемиологическим управлением Минздрава СССР 16 апреля 1970 г. по согласованию с Главным управлением ветеринарии Минсельхоза СССР 15 апреля 1970 г. // СПС «Гарант Эксперт 2010» (документ не опубликован).

¹¹ См.: Постановление Правительства РФ от 26 мая 2006 г. «Об отчуждении животных и изъятии продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных // СЗ РФ. — 2006. — 5 июня. — Ст. 2502.

¹² Приказ Минсельхоза РФ от 22 июня 2006 г. № 184 «Об утверждении Перечня болезней, при которых допускается отчуждение животных и изъятие продуктов животноводства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2006. — 24 июля.

¹³ Здесь и далее, касательно судебной практики см.: Новости. Из судебной практики. // Сайт Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея: <http://rsn.krasnodar.ru/content/section/66/>.

исключил возможности ликвидации свинопоголовья под контролем госветслужбы района и с соблюдением ветеринарных требований, но прямо и не прописал это, в дальнейшем такая практика уже не применялась).

Выход был найден, когда судьи в процессе производств по данным делам обратились за разъяснениями в Управление Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея. Управление пояснило, что, согласно статье 13 Закона РФ от 14 мая 1993 г. «О ветеринарии»¹⁴, предприятия, учреждения, организации и граждане — владельцы животных обязаны обеспечивать благоприятные условия для их здоровья, а также — кормами и водой, безопасными для здоровья животных и окружающей среды, соответствующими ветеринарно-санитарным требованиям и нормам. В соответствии со ст. 18 этого же закона ответственность за здоровье, содержание и использование животных несут их владельцы.

Таким образом, поголовье на приостанавливаемых фермах сохраняется, за ним обеспечивается соответствующий уход, но при этом запрещается оборот животных, а также продуктов животноводства (в случаях с другими предприятиями это может быть, например, запрет на продажу произведённых молока, яиц и т.п.). Владелец животных с одной стороны за это время устраняет нарушение, а с другой — несёт своеобразное дополнительное наказание в виде дополнительных расходов и соответственно убытков от перерасхода кормов, энергии и т.п., невозможности реализации продуктов животноводства.

Библиографический список:

1. Сборник важнейших материалов по санитарным и противоэпидемическим вопросам. Информационно-издательский центр Госкомэпиднадзора РФ. — М., 1992. Т. IV.
2. Сборник правил ветеринарно-санитарной экспертизы продуктов животноводства и растениеводства. Выпуск № 2. — М., 2000.

References (transliteration):

1. Sbornik vazhneyshikh materialov po sanitarnym i protivoepidemicheskim voprosam. Informatsionno-izdatel'skiy tsentr Goskomepidnadzora RF. — M., 1992. T. IV.
2. Sbornik pravil veterinarno-sanitarnoy ekspertizy produktov zhivotnovodstva i rastenievodstva. Vypusk № 2. — M., 2000.

Прямой запрет на ввоз и (или) вывоз животных с территории свиноферм прямо указывали в своих постановлениях суды Ейского района (в отношении ООО «А.» от 22.02.2008; в отношении ИП Я. от 22.11.2011 и от 20.09.2011), Староминского района (в отношении ЗАО «Р.» от 18.11.2008), Щербиновского района (в отношении СПК «Д.» от 28 ноября 2008 г.) и др.

В постановлениях же Майкопского (в отношении ЗАО «Р.» от 20 декабря 2011 г.) и Гиагинского (в отношении ООО «А.» от 14 декабря 2011 г.) районных судов Республики Адыгея, суды в резолютивной части прямо указывали, что владелец животных несёт ответственность за их здоровье, в том числе водопой, кормление и содержание. Думается, что такой подход к реализации данной практики — наиболее полный и законченный.

Таким образом, административное приостановление деятельности является весьма действенной мерой, направленной как на пресечение, так и на устранение нарушений ветеринарного законодательства. При этом данная мера должна применяться в качестве исключительной, при неоднократных фактах неустранения нарушений, когда другие меры уже исчерпаны.

Думается, что до полной ликвидации африканской чумы свиней в Краснодарском крае количество случаев применения административного приостановления деятельности в отношении животноводческих и перерабатывающих предприятий будет только увеличиваться.

¹⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 24. — Ст. 857.