Валентина Владимировна УСТЮКОВА,
и.о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор
ecolaw@igpran.ru
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10

Ветеринарно-санитарные меры обеспечения продовольственной и экологической безопасности и цифровые технологии[1]

Аннотация. *Продовольственная безопасность включает в себя несколько составляющих, одна из которых — обеспечение населения страны безопасными и качественными продуктами питания, в том числе продуктами животного происхождения. На достижение этой цели направлены нормативные правовые акты России, а также Евразийского экономического союза, закрепляющие ветеринарно-санитарные требования к производству и реализации такой продукции, а также требования по недопущению попадания в окружающую среду опасных биологических отходов животноводства. Контрольно-надзорную деятельность по соблюдению этих требований осуществляет Россельхознадзор с использованием цифровых технологий, в частности Федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии (ФГИС ВетИС). На основе анализа судебной практики сделан вывод, что применение этой информационной системы обеспечивает недопущение на потребительский рынок некачественных и небезопасных продуктов животного происхождения, выявление нарушений ветеринарного законодательства, законодательства об охране окружающей среды и тем самым способствует обеспечению продовольственной и экологической безопасности.*

Ключевые слова: *продовольственная безопасность, экологическая безопасность, ветеринарно-санитарные требования, продукция животного происхождения, ветеринария, федеральная государственная информационная система, безопасность и качество продукции.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.93.5.078-085

VALENTINA V. USTYUKOVA,
Acting head of the Sector of environmental, land and agrarian law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Dr. Sci. (Law), Professor
ecolaw@igpran.ru
10, ul. Znamenka, Moscow, Russia, 119019

Veterinary and sanitary measures to ensure food and environmental safety and digital technologies

Abstract. *Food security includes several components, one of which is to provide the country's population with safe and high—quality food, including animal products. Regulatory legal acts of Russia, as well as the Eurasian Economic Union, fixing veterinary and sanitary requirements for the production*

© В. В. Устюкова, 2022

[1] Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

and sale of such products, as well as requirements for preventing hazardous biological waste from animal husbandry from entering the environment, are aimed at achieving this goal. The Rosselkhoznadzor carries out control and supervisory activities to comply with these requirements using digital technologies, in particular, the Federal State Information System in the Field of Veterinary Medicine (FGIS VetIS). Based on the analysis of judicial practice, it is concluded that the use of this information system ensures the prevention of low-quality and unsafe animal products on the consumer market, the detection of violations of veterinary legislation, legislation on environmental protection and thereby contributes to ensuring food and environmental safety.
Keywords: *food safety, environmental safety, veterinary and sanitary requirements, animal products, veterinary medicine, federal state information system, product safety and quality.*

Действующая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400[2], не выделяет специально (отдельным пунктом) продовольственную безопасность в числе стратегических национальных приоритетов (п. 26). Однако это не означает, что государство перестало уделять внимание этой проблеме, отодвинув ее на второй план. Во-первых, потому, что в названной Стратегии при оценке текущего момента в п. 13 говорится, что уровень продовольственной безопасности повысился, Россия продемонстрировала свою экономическую устойчивость и продолжает работу по снижению зависимости от импорта в ключевых отраслях экономики (в том числе и в сельском хозяйстве).

Во-вторых, продовольственная безопасность может достигаться в рамках реализации иных стратегических национальных приоритетов, например, таких как сбережение народа России и развитие человеческого потенциала; экономическая безопасность; экологическая безопасность и рациональное природопользование.

И, наконец, Доктрину продовольственной безопасности, утвержденную Указом Президента РФ от 21 января 2020 № 20[3] (далее — Доктрина), никто не отменял. И хотя она принята в рамках ранее действовавшей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, которая была утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 № 683[4], но положения Доктрины о том, что продовольственная безопасность является необходимым условием реализации стратегического национального приоритета — повышения качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения, полностью соответствуют и новой Стратегии.

Важно подчеркнуть, что в Доктрине в определении термина «продовольственная безопасность» обращается внимание не только на необходимость достижения продовольственной независимости России, а также физической и экономической доступности для каждого гражданина страны пищевой продукции

[2] СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.
[3] СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 345.
[4] СЗ РФ. 2016. № 1. Ст. 212.

в объемах не меньше рациональных норм, но и на то, что эта продукция должна соответствовать обязательным требованиям. То, какие это обязательные требования, уточняется в последующих пунктах Доктрины, из которых следует, что в первую очередь речь идет об обязательных требованиях технических регламентов Евразийского экономического союза, которые устанавливают прежде всего требования к безопасности соответствующей продукции.

Применительно к продукции животного происхождения в ЕАЭС применяются ТР ТС 021/2011. Технический регламент Таможенного союза. «О безопасности пищевой продукции»; ТР ТС 033/2013. Технический регламент Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции»; ТР ТС 034/2013. Технический регламент Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции»[5] и др.

Вместе с тем продукция, поступающая на потребительский рынок, должна быть не только безопасной, но и качественной. На регулирование соответствующих отношений нацелен Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»[6]. В Доктрине предусматривается ряд мероприятий в целях обеспечения качества и безопасности пищевой продукции. В частности, необходимо: обеспечить контроль за пищевой продукцией, полученной из генно-инженерно-модифицированных растений и с использованием генно-инженерно-модифицированных микроорганизмов (далее ГМО); совершенствовать организацию контроля качества и безопасности пищевой продукции, включая создание современной технической и методической базы; усилить административную ответственность производителей пищевой продукции и должностных лиц за нарушение обязательных требований к пищевой продукции, установленных в актах, составляющих право Евразийского экономического союза, и в нормативных правовых актах Российской Федерации; обеспечить совершенствование лабораторной базы, методологических и методических подходов, технологий, оборудования для проведения экспертиз и научно-исследовательских работ в отношении сельскохозяйственной продукции.

Эти и другие мероприятия будут способствовать реализации стратегической цели обеспечения продовольственной безопасности — обеспечения населения страны безопасной, качественной и доступной сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием в объемах, обеспечивающих рациональные нормы потребления пищевой продукции.

Не последнюю роль в обеспечении безопасности и качества продукции животного происхождения играет Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»[7], который предусматривает, что мясо, мясные и другие продукты убоя (промысла) животных, молоко, молочные продукты, яйца, иная продукция животного происхождения подлежат ветеринарно-санитарной экспертизе в целях определения их пригодности к использованию для пищевых целей (ст. 21 Закона). Реализация и использование для пищевых целей указанной продукции, не подвергнутой в установленном порядке ветеринарно-санитарной экспертизе, запрещается.

---

[5] СПС «КонсультантПлюс».

[6] СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

[7] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

Тем не менее в юридической литературе справедливо отмечается, что «некачественное и опасное для здоровья людей мясо попадает на прилавки наших магазинов. <...> Заражение сельскохозяйственных животных происходит в период их содержания, а также в связи с недобросовестным проведением ветеринарно-санитарной экспертизы мяса, либо ввиду ее полного отсутствия. На практике встречаются факты незаконной (несанкционированной ветеринарной службой) продажи продукции животноводства. Зачастую владельцы личных подсобных хозяйств на рынках реализуют продукцию животного происхождения, не подвергавшуюся ветеринарно-санитарной экспертизе и должному ветеринарному обслуживанию в период прижизненного содержания животных. Встречаются случаи, когда на ветеринарно-санитарную экспертизу предоставляется часть животноводческой продукции, а в продажу поступает непроверенная продукция»[8].

Эти недостатки действительно имеют место на практике. Вместе с тем в условиях внедрения в сферу сельского хозяйства цифровых технологий прослеживать движение подконтрольных товаров «от поля до прилавка» стало намного легче. Это обеспечивается при помощи федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии (далее — ФГИС ВетИС). Названная цифровая платформа используется для оформления и выдачи ветеринарных сопроводительных документов (далее — ВСД); оформления разрешений на ввоз на территорию Российской Федерации, вывоз с территории Российской Федерации и транзит через территорию Российской Федерации подконтрольных товаров; регистрации данных и результатов ветеринарно-санитарной экспертизы, лабораторных исследований и отбора проб для них; обеспечения иных направлений деятельности Государственной ветеринарной службы Российской Федерации (ст. 4.1 Закона «О ветеринарии»).

В соответствии с Правилами создания, развития и эксплуатации Федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии, утвержденными постановлением Правительства РФ от 7 ноября 2016 г. № 1140 «О порядке создания, развития и эксплуатации Федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии»[9], оператором ФГИС ВетИС является Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

ФГИС ВетИС состоит из ряда компонентов, тесно связанных между собой, что будет показано ниже при анализе судебной практики. В аспекте обеспечения продовольственной и экологической безопасности наибольший интерес представляют такие ее компоненты, как «Меркурий», «Веста», «Сирано» и «Цербер».

В частности, компонент «Меркурий» обеспечивает регистрацию результатов ветеринарно-санитарной экспертизы подконтрольных товаров и оформление ВСД в электронном виде, сохранение и обработку информации о них в соответствии с п. 9.1 Порядка представления информации в Федеральную государственную информационную систему в области ветеринарии и получения информации из

[8] *Владимиров И. А.* Проблема экологизации аграрного предпринимательства // Актуальные проблемы государственной экологической политики : сборник материалов Международной научно-практической конференции / отв. ред. Р. Х. Гиззатуллин. Уфа, 2017. С. 61.

[9] СЗ РФ. 2016. № 46. Ст. 6470.

нее [10] (далее — Порядок представления информации). Благодаря этому компоненту появляется возможность отслеживания путей перемещения по территории России поднадзорных государственному ветеринарному надзору товаров.

Компонент ВетИС «Веста» предназначен для регистрации лабораторных исследований подконтрольных товаров, сохранения и обработки информации о них[11], а компонент «Сирано» — для представления и получения информации о выявлении не соответствующих установленным требованиям подконтрольных товаров[12].

Важную роль в обеспечении ветеринарной, продовольственной и экологической безопасности играет также компонент ВетИС «Цербер», предназначенный для поддержания, сохранения и обработки данных об объектах, связанных с содержанием животных, производством, переработкой, хранением, транспортировкой и реализацией подконтрольных товаров, утилизацией биологических отходов, используемых для осуществления предпринимательской деятельности, об установлении и отмене ограничительных мероприятий (карантина), с зарегистрированными в ВетИС пользователями, являющимися собственниками объектов[13].

Как отмечалось выше, все компоненты ФГИС ВетИС взаимосвязаны, что позволяет оперативно выявлять правонарушения, пресекать случаи поступления на рынок некачественной и небезопасной продукции животного происхождения, привлекать лиц, виновных в правонарушениях, к ответственности. При этом указанные лица привлекаются к ответственности как по главе 10 КоАП РФ по специальным статьям, посвященным правонарушениям в сфере ветеринарии (ст. 10.6—10.8), так и по ст. 14.43 КоАП РФ за нарушение изготовителем или продавцом продукции животного происхождения требований технических регламентов. Причем,во многих случаях применяется ч. 2 названной статьи, которая предусматривает ответственность за такие нарушения требований технических регламентов и связанных с требованиями к продукции процессам ее хранения, перевозки, реализации и утилизации, которые повлекли причинение вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений либо создали угрозу причинения такого вреда.

За повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ, ответственность наступает уже по ч. 3, в которой размер штрафа значительно больше (для юридического лица он составляет от 700 тысяч до 1 млн рублей с конфискацией предметов административного правонарушения). Может быть применена и такая мера наказания, как административное приостановление деятельности на срок до 90 суток с конфискацией предметов административного правонарушения.

Например, сельскохозяйственное акционерное общество (далее — Общество) было привлечено к административной ответственности за выпуск в обращение некачественных сыров, произведенных Обществом с нарушением Технических

---

[10] Утвержден приказом Минсельхоза России от 30 июня 2017 г. № 318. Пункт 9.1 // СПС «КонсультантПлюс».

[11] Порядок представления информации. Пункт 8.1.

[12] Порядок представления информации. Пункт 10.1.

[13] Порядок представления информации. Пункт 6.1.

регламентов Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС № 033/2013) и «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС № 021/2011). Из материалов дела видно, что при обращении Общества за оформлением ВСД уполномоченные органы в компоненте «Меркурий» оформили акт отбора проб продукции Общества. Затем с помощью компонента «Веста» был осуществлен мониторинг безопасности пищевой продукции и сформированы протоколы испытаний.

После этого были сформированы срочные отчеты о выявлении продукции, не отвечающей требованиям ветеринарных санитарных правил и норм по показателям наличия растительных жиров в жировой фазе, которые не заявлены в составе продукта, бактерий группы кишечной палочки и антибиотиков тетрациклиновой группы, что создало угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан. Эти отчеты автоматически были подгружены в компонент «Сирано», предназначенный для раннего оповещения заинтересованных лиц и организаций при выявлении небезопасных, не соответствующих установленным требованиям подконтрольных грузов. Поскольку рассматриваемое правонарушение было совершено Обществом повторно в течение года, суд признал обоснованным привлечение Общества к ответственности по ч. 3 ст. 14.43 КоАП РФ и назначение штрафа в размере 700 тыс. рублей[14].

С целью сбора достоверной и объективной информации о качестве и безопасности продукции животного происхождения, изготавливаемой на российских предприятиях, ввозимой и выпускаемой в свободное обращение на территории России, а также находящейся в обороте, Россельхознадзор (его территориальные органы) периодически проводят мониторинг работы во ФГИС «Меркурий» уполномоченных лиц подведомственных организаций по оформлению ими ВСД в электронной форме на товары, подконтрольные государственной ветеринарной службе.

Данные такого мониторинга свидетельствуют о том, что соответствующие нарушения допускаются уполномоченными лицами довольно часто. Например, много нарушений было выявлено в работе Управления ветеринарии Колыванского района Новосибирской области, должностные лица которого неоднократно выдавали ВСД на мясную продукцию, не указывая в них сырье, из которого выработана продукция, либо сырье, поступившее на переработку (живые животные) и биологический вид животного (при сертификации головы, печени, легкого, сердца). Такая продукция не может быть идентифицирована и, следовательно, рассматривается как продукция неизвестного происхождения, т.е. является некачественной и опасной и не подлежит реализации.

За такие нарушения Управление Россельхознадзора по Новосибирской области вынесло постановление о привлечении районного управления ветеринарии к административной ответственности по ч. 1 ст. 10.6 КоАП РФ (нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 той же статьи) и назначении штрафа в размере 10 тыс. рублей. Районное управление ветеринарии просило признать это постановление незаконным и отменить, однако решением Арбитражного суда Новосибирской области от 4 марта 2021 г. по делу № А45-18279/2020 оно было

[14] Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 февраля 2020 г. по делу А63-13920/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

оставлено в силе, но изменено в части назначенного административного наказания (штраф был заменен на административное наказание в виде предупреждения). При этом суд учел статус указанного субъекта в качестве государственного бюджетного учреждения, отнесение его к некоммерческим организациям, материальное положение и отсутствие отягчающих ответственность обстоятельств. Седьмой арбитражный апелляционный суд с таким решением согласился[15].

По нашему мнению, такой подход является спорным, поскольку, как отмечалось, нарушения были не единичными, а многочисленными, да и размер штрафа, и так небольшой по данной статье для юридического лица, был назначен минимальный. Аргумент по поводу статуса организации также сомнителен, поскольку все учреждения подобного рода являются некоммерческими (бюджетными), однако это не мешает в других случаях привлекать их к ответственности.

Поэтому более правильной представляется позиция, выраженная в другом судебном решении, по которому Шацкая районная ветеринарная станция (далее — Учреждение) также была привлечена к ответственности по ч. 1 ст. 10.6 (с назначением наказания также в виде штрафа в размере 10 тыс. рублей) за невнесение в компонент «Веста» сведений о проведенных лабораторных исследованиях, в том числе обозначенных в ВСД в отношении подконтрольного товара (крупный рогатый скот) — экспертизы по показателю «бруцеллез» и по показателю «лейкоз». Эти нарушения также были выявлены в ходе осуществления указанного выше мониторинга оформления ВСД во ФГИС ВетИС «Меркурий». Суд правильно указал, что Учреждение, являясь профессиональным участником ветеринарных правоотношений, обязано принять все меры для соблюдения требований законодательства[16].

Невыполнение в установленный срок законных требований лиц, уполномоченных на осуществление федерального государственного ветеринарного надзора, об устранении нарушений ветеринарно-санитарных требований и правил влечет ответственность по ч. 8 ст. 19.5 КоАП РФ. Так, например, по данной статье привлечено к ответственности в виде штрафа в размере 200 тыс. рублей ООО «Птицефабрика Любинская», которому было выдано предписание осуществлять сбор и утилизацию биологических отходов в соответствии с требованиями действовавших в тот период Ветеринарно-санитарных правил сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов, утвержденных Главным государственным ветеринарным инспектором Российской Федерации 4 декабря 1995 № 13-7-2/469[17]. Однако на момент проведения проверки исполнения предписания в компоненте «Цербер» птицефабрика не обеспечила создание площадки «Цех утилизации», через которую она должна былв обеспечить оформление ВСД на образующиеся в процессе хозяйственной деятельности биологические отходы и

---

[15] Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 26 апреля 2021 г. № 07АП-2981/21 по делу № А45-18279/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

[16] Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 марта 2022 г. по делу № А54-5009/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

[17] С 1 января 2021 г. действуют новые Ветеринарные правила перемещения, хранения, переработки и утилизации биологических отходов, утвержденные приказом Минсельхоза России от 26 октября 2020 № 626 (СПС «КонсультантПлюс»).

отражать соответствующую информацию в компоненте «Меркурий»[18]. Отметим, что деятельность в области обращения с биологическими отходами при ведении животноводства связана в большей степени с обеспечением экологической, а не продовольственной безопасности.

На примерах из судебной практики мы показали применение в целях обеспечения безопасности и качества продуктов животного происхождения только некоторых компонентов ФГИС ВетИС, хотя существует и ряд других компонентов. Например, компонент «Аргус» предназначен для оформления в электронном виде разрешений на ввоз в Российскую Федерацию подконтрольных товаров, их вывоз с территории России и транзит по ее территории. Ряд компонентов связан с обеспечением мониторинга безопасности лекарственных препаратов для ветеринарного применения, получения информации о их регистрации, лицензировании их производства (компоненты «Гален», «Ирена», «Гермес»), что представляется чрезвычайно важным, поскольку многие вещества, влияющие на безопасность продукции животного происхождения (например, антибиотики), поступают в организм животных именно с лекарственными препаратами. Существуют и другие компоненты, причем их число постоянно увеличивается.

Как правильно указывалось в юридической литературе, достижение основных критериев продовольственной безопасности неразрывно связано и с учетом главных глобальных «трендов» мирового сообщества, таких как цифровизация, в связи с чем «все бóльшую актуальность приобретает вопрос о надлежащем информационном обеспечении государственного управления в области продовольственной безопасности»[19].

Создание и использование ФГИС ВетИС находится в данном «тренде» и, как было показано выше, обеспечивает недопущение на потребительский рынок некачественных и небезопасных продуктов животного происхождения, выявление нарушений ветеринарного законодательства, законодательства об охране окружающей среды и тем самым способствует обеспечению продовольственной и экологической безопасности страны.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Владимиров И. А.* Проблема экологизации аграрного предпринимательства // Актуальные проблемы государственной экологической политики : сборник материалов Международной научно-практической конференции / отв. ред. Р. Х. Гиззатуллин. — Уфа, 2017. — С. 59—67.
2. *Мохов А. Ю.* Принцип обеспечения продовольственной безопасности страны в аграрном праве Российской Федерации // Гуманитарные и юридические исследования. — 2020. — № 3. — С. 152—158.

[18] Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 20.03.2019 № 08АП-641/2019 по делу № А46-19602/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

[19] *Мохов А. Ю.* Принцип обеспечения продовольственной безопасности страны в аграрном праве Российской Федерации // Гуманитарные и юридические исследования. 2020. № 3. С. 154.